

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2025-09-30

Diarienummer:
KSN-2025-01966

Handläggare:
Hannes Vidmark

Yttrande över betänkandet En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande i enlighet med ärendets bilaga 1, samt
2. **att** avslå miljö- och hälsoskyddsnämndens hemställan om att även bilägga nämndens yttrande till departementet.

Ärendet

Uppsala kommun har fått möjlighet att lämna synpunkter på Landsbygds- och infrastrukturdepartementets betänkande *En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)*. Uppsala kommun har fått förlängd svarstid till 15 oktober 2025.

Utredningen föreslår att kommuners och länsstyrelser livsmedelskontroll tas över av Livsmedelsverket. Jordbruksverket tar över ansvaret för kontrollen av hantering av animaliska biprodukter, med undantag för kommunernas kontroll av transport av matavfall. Detta innebär att antalet kontrollmyndigheter i landet minskar från 270 till två myndigheter.

För att genomföra förändringen föreslås Livsmedelsverket och Jordbruksverket få uppdraget att ta fram en plan för den nya organisationen och överförandet under 2026. Under 2027 ska sedan flytten av data och register från kommuner och länsstyrelser genomföras. Den nya organisationen föreslås vara på plats den 1 januari 2028.

Uppsala kommun avstyrker förslaget om att genomföra reformen med ett förstatligande och lämnar synpunkter på specifika förslag för en mer likvärdig och effektiv livsmedelskontroll.

Beredning

Ärendet har behandlats av miljö- och hälsoskyddsnämnden utifrån myndighetens arbete med livsmedelskontroll och hemställer att nämndens yttrande ska biläggas kommunens slutliga yttrande.

Kommunledningskontoret föreslår att kommunen avger ett samlat yttrande där miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter har tillvaratagits. Kommunledningskontoret har gjort mindre kompletteringar i ärendet i frågor om konsekvenser på främst näringsliv, säkerhetsskydd, beredskap och förebyggande arbete mot välfärdsbrottslighet. Att bilägga även nämndens yttrande är inte lämpligt och hemställan föreslås därför avslås.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut med underlag finns i bilaga 2a-c.

Föredragning

Betänkandet är omfattande och berör flera kontrollområden. I kommunens beredning har tyngdpunkt lagts på förslaget förstatligande av livsmedelskontrollen. I mindre utsträckning berörs förslaget på flytt av kommunens kontroll av animaliska biprodukter (ABP) till Jordbruksverket. I bilaga 2b, miljöförvaltningens tjänsteskrivelse, finns en utförlig beskrivning av förslaget och bedömning av förslaget.

Utredningens uppdrag är en översyn av kontrollorganisationen för all livsmedelskontroll. Målet är en effektivare kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för företagen. I uppdraget ligger också att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för rådgivning till företagen och som gynnar mikroföretag.

Utredningens slutsatser är att det idag finns brister i systemet för kontroll i livsmedelskedjan. Svårigheter som nämns är att kontrollmyndigheterna är många och oftast små, att avgifterna varierar i olika delar i landet, att det kan vara svårt att säkerställa tillräcklig personal och specialkompetens inom krävande lagstiftningsområden och att företagen har upplevt olikheter i tolkningen av lagstiftningen. Utredningen drar slutsatsen att kontrollen inte är likvärdig i hela landet. Utöver detta har det sedan 2022 saknats ett nationellt revisionssystem.

Utredaren anser att det krävs en förändring av kontrollstrukturen till en mer robust modell som enklare går att styra och leda. Utredningens förslag är att all livsmedelskontroll från och med 2028 flyttas, från främst kommuner men även från länsstyrelser, till Livsmedelsverket. I förslaget ligger också att viss tillsyn ska finansieras genom anslag i stället för avgifter som gäller idag.

Förslaget har konsekvenser för näringslivet. I dag står Uppsala, tillsammans med andra större kommuner, för den stora andelen av livsmedelskontroller. Avgifter för tillsynen i kommuner är avsevärt lägre än Livsmedelsverkets avgifter. Undersökningar av kundnöjdhet ger kommuner gott betyg generellt. Den kommunala kontrollen har bättre förutsättningar att samverka och samordna arbetet med andra kommunala myndigheter och tillsynsområden, vilket sker i stor utsträckning i Uppsala idag. Den rådgivning till nya företag som efterlyses i betänkandet sker sedan flera år tillbaka i

Uppsala. Sammantaget ser inte Uppsala för sin del några fördelar för de företag som berörs av förslaget, snarare tvärtom.

Andra viktiga frågor med koppling till livsmedelskontrollen är kriminalitet och kommunens beredskap. Om förslaget blir verklighet ser Uppsala risker för att kommunens samordnade arbete mot välfärdsbrottslighet och förutsättningar för brottsförebyggande ansvar försvåras vilket också betonas i förslaget till yttrande. Ur beredskapsperspektiv finns både för- och nackdelar med förslaget, mycket beroende på omfattning och orsak till en eventuell kris.

För kontrollområdet dricksvatten finns fördelar med en centraliserad organisation, bland annat förutsättningar för specialistkompetens och ansvar för säkerhetsfrågor. Även på kontrollområdet ABP finns fördelar med en centraliserad organisation, framför allt vad gäller förutsättningar för myndighetens kunskap och kompetens.

Förvaltningens bedömning är att förslagen i allt för hög grad baseras på vissa problemområden, som små kontrollmyndigheter och olika timavgifter, och där arbete med utveckling och förbättringar bör kunna ske med väsentligt mindre ingripande åtgärder än den föreslagna reformen. Samtidigt saknas i utredningen flera underlag för resursbehov och tidplaner. Utmaningarna med genomförandet bedöms grovt ha underskattats. Riskerna med ett genomförande av hela förslaget bedömer förvaltningen vara omfattande på flera områden och inte leda till självklara fördelar för vare sig livsmedelsverksamheter eller för det offentliga. I synnerhet inte i kommuner där kontrollen idag fungerar bra.

I förslaget till yttrande avstyrks förslaget. Kommunen föreslås också lämna synpunkter på flera slutsatser i betänkandet i områden där kommunen ställer sig positiv till förslagen. Det är till exempel områden som kontrollen av animaliska biprodukter, dricksvatten och införandet av revision av den kommunala livsmedelskontrollen.

För det kommunala bolaget Uppsala vatten och Avfall AB innebär förslaget, om det skulle genomföras, att de inte längre skulle behöva betala avgifter för den planerade kontrollen på sina dricksvattenanläggningar. För övriga livsmedelsanläggningar som drivs i kommunens regi, kan kontrollen komma att bli något dyrare, beroende på timtaxan. Avgifterna tillfaller då en statlig myndighet i stället för en kommunal nämnd.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden innebär förslaget, om det skulle genomföras, att enheten för livsmedelskontroll upphör. I dagsläget motsvarar denna enhet 12 årsarbetskrafter. Det skulle ha påverkan på förvaltningsgemensamma kostnader och kostnader för nämnden, vilka skulle behöva fördelas på övriga avdelningar.

Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 30 september 2025
- Bilaga 1, Förslag till yttrande
- Bilaga 2a-c, a) MHN protokoll 2025-09-24; b) MIF tjänsteskrivelse 2025-09-09; c) Förslag till yttrande från MHN.
- Bilaga 3, Betänkandet En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Kommunledningskontoret

Birgitta Pettersson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Biträdande stadsdirektör
och utvecklingsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Handläggare:
Hannes Vidmark

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.dl@regeringskansliet.se

Yttrande SOU 2025:64: En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag

Ert dnr: LI2025/01164

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat betänkandet En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64) för yttrande senast den 6 oktober 2025. Uppsala kommun har fått förlängd svarstid till 15 oktober 2025.

Uppsala kommuns inställning

Uppsala kommun avstyrker det remitterade förslaget.

Uppsala kommun anser att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan behöver fortsätta genom fortsatt utredning av olika alternativ med tydligare konsekvensanalyser. Bland konsekvenserna vill Uppsala kommun särskilt uppmärksamma på förslagets risker på kommunernas förebyggande arbetet mot välfärdsbrottlighet.

Uppsala kommun anser att om förändringen av kontrollorganisationen enligt utredningens förslag ändå genomförs måste reformen föregås av en grundlig planering och tiden för genomförandet måste förlängas avsevärt.

Övergripande synpunkter

Det har under en längre tid funnits ett behov av att se över och förändra hur kontrollen i livsmedelskedjan är organiserad för att minska de problem som finns med likvärdighet och effektivitet av livsmedelskontrollen. En del av problematiken är kopplad till det stora antalet kontrollmyndigheter.

Utredningens översyn av kontrollorganisationen är mot den bakgrunden angelägen. Uppsala kommun instämmer i att nuvarande kontrollorganisation har utmaningar och åtgärder behövs för att säkerställa en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet. Eftersom utredningens uppdrag inriktats på att öka effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft i livsmedelskedjan är det viktigt att belysa om detta verkligen kan uppnås med utredningens lagda förslag. Uppsala kommun anser inte att utredningen lyckas med det.

Uppsala kommun instämmer i att några, men långt ifrån alla, identifierade utmaningar med den nuvarande kontrollorganisationen kan undanröjas eller åtminstone förbättras med ett förstatligande. Det gäller framför allt problemen med behörighetsgränser, specialiserade verksamheter som till exempel kosttillskott och dricksvattenanläggningar samt hanteringen av aktörer med verksamhet på flera geografiska platser.

Samtidigt finns det andra utmaningar som inte automatiskt blir lösta genom ett förstatligande. Andra aspekter av kontrollen riskerar till och med att försämrats, till exempel arbetet mot välfärdsbrott och service och närhet för allmänhet och företagare.

För flertalet av berörda livsmedelsverksamheter blir förslaget inte enklare eller billigare tillsyn. De kommer att kontrolleras av fler myndigheter än idag och blir sannolikt påförda högre avgifter. Förbättringar i effektivitet och likvärdighet kan åstadkommas med mindre ingripande medel än förstatligande av all tillsyn. Sådana åtgärder kan vara tydligare styråtgärder för de centrala myndigheterna och ett heltäckande revisionssystem med tydliga mandat att agera vid upptäckta brister.

Uppsala kommun framför nedan synpunkter avseende olika områden.

Likvärdighet

Ett förstatligande är inte en garant för likvärdighet. En stor organisation med flera geografiskt spridda enheter gör det svårt att säkerställa ett i alla delar likvärdigt utfall. En större likvärdighet är inte heller detsamma som ökad effektivitet eller kvalitet. I utredningen åberopas förstatligandet av djurskyddskontrollerna år 2009 som ett gott exempel. Samtidigt visar Statskontorets uppföljning, som åberopas i betänkandet, av den reformen att antalet kontroller efter övertagandet minskade kraftigt, att kontrollerna kostade mer än de resurser som tillfördes och att kontrollerna hade stora skillnader i effektivitet.

Livsmedelsverket har idag ett uppdrag att vägleda övriga kontrollmyndigheter, ett uppdrag som skulle kunna utökas och användas ytterligare. Livsmedelsverket arbetar bland annat med att ta fram nyckeltal och rapporter vilket är steg på vägen för att jämföra och på sikt även likrikta kontrollverksamheten. Ett stort steg har tagits i och med den nya riskklassningsmodell som implementerades 2024. Även arbetet med att få fler kommuner att använda sig av kontrollprocessen i tillsynsverksamheten är ett viktigt led för att likrikta kommunernas livsmedelskontroll.

Uppsala kommun menar att det går att åstadkomma stora förbättringar i likvärdigheten mellan kommunerna genom att fortsätta och förstärka det arbete som Livsmedelsverket redan gör.

Förutsättningar för företagen och service till företag och allmänhet

Den absoluta majoriteten av berörda verksamheter har idag inte Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som kontrollmyndighet. Däremot skulle de även efter den föreslagna

reformen vara föremål för annan närliggande kommunal tillsyn, exempelvis inom områden som bygg, brand, miljö, alkohol och tobak. Förslaget kommer därför i praktiken inte leda till färre antal kontrollmyndigheter för merparten av företagen, utan i stället fler.

Det är Uppsala kommuns uppfattning att våra företag vill möta "En kommun". Uppsala arbetar för att företagare ska möta kommunen som en helhet. Många företag har parallella ärenden inom livsmedel, miljö, markupplåtelse med flera. Kommunens förmåga att samordna mellan myndighetsområden utifrån företagens behov är viktigt för ett gott företagsklimat. En uppsplittrad kontroll/tillsynsprocess riskerar att försvåra snarare än förenkla för företagen. Den lokala förståelsen för företags situation och av samordningen mellan tillsynsområden riskerar att gå förlorad, vilket kan påverka det lokala företagsklimatet negativt.

Att centralisera kontrollen gör vidare att kommunens kunskap om det lokala företagsklimatet försämras. Kontakten med exempelvis markupplåtelse, alkoholhandläggare, miljöskyddshandläggare försvåras också. Idag sker informationsutbyten gällande markförhållanden, lokala ordningsregler och andra förutsättningar som gör att livsmedelsföretagen kan få lokal anpassad vägledning om stora delar av förutsättningarna för sin verksamhet. Att den centrala kontrollmyndigheten ska kunna ha samma utbyte med över 200 kommunala myndigheter och känna till deras lokala förutsättningar bedöms osannolikt.

Uppsala kommun betonar att vi i sak instämmer i behovet av stärkt likvärdighet, men att detta inte bör ske genom ett snabbt totalförstatligande med risk för sämre företagsservice till näringslivet och en försämrad lokal samordning vilket påverkar företagsklimatet negativt.

Det är viktigt att understryka att många av de kommunala kontrollmyndigheterna idag har en välfungerande kontroll i fråga om såväl omfattning som kvalitet. Av NKI-mätningarna (nöjd-kund-index) framgår att företagen genomgående ger de kommunala kontrollmyndigheterna höga betyg för livsmedelskontrollen, med ett snitt NKI på 78 för 2024. 83 kommuner hade NKI på 80 eller högre, medan endast 13 kommuner hade NKI lägre än 70. Detta innebär att företagarna i de allra flesta kommunerna är mycket nöjda med hur kommunerna bedriver livsmedelskontroll. En statlig centralisering besvarar med andra ord inte något tydligt problem med företags nöjdhet i större kommuner som Uppsala, där livsmedelskontrollen redan fungerar väl och uppskattas av företagen.

Nackdelar med små kontrollmyndigheterna, det vill säga små kommuner med få inspektörer, uppvägs av att mindre kommuner oftast har få livsmedelsverksamheter. Med andra ord är det relativt få verksamheter som påverkas av nackdelar med en liten kontrollmyndighet eventuellt medför. De större kommunerna står gemensamt för den större delen av livsmedelsverksamheterna. Fördelarna med en central statlig organisation kommer för företag i större kommuner inte att märkas på samma sätt, eller inte alls, eftersom de kommunerna redan bedriver sin livsmedelskontroll med stordriftsfördelar.

Det har i förslaget inte beräknats hur mycket tid som de kommunala myndigheterna lägger på att ta emot, handlägga och utreda klagomål och misstänkta matförgiftningar från allmänheten. Det nämns kort att det inte finns siffror på detta. Miljöförvaltningen i Uppsala med 1 930 livsmedelsanläggningar har under 2024 tagit emot 586 anmälningar om misstänkta matförgiftningar och klagomål från allmänheten och andra kontrollmyndigheter. Det bör vara fullt möjligt att översiktligt bedöma kontrollbehovet, att det inte gjorts är en brist.

I dagsläget har Uppsala kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd också skyldighet att utföra en epidemiologisk utredning vid livsmedelsutbrott enligt 4 § LIVSFS 2005:7. Tidsåtgången för sådana utredningar har inte heller beaktats i utredningen.

Idag kan allmänheten snabbt och enkelt nå livsmedelskontrollen i Uppsala, antingen via e-tjänster för att lämna klagomål eller anmäla misstänkta matförgiftningar eller genom att ringa kommunens Kontaktcenter. Allmänheten kan även se hur det gått på de senaste livsmedelskontrollerna på livsmedelsverksamheter i Uppsala på Livsmedelskollen. Liknande tjänster finns hos flera kommuner i Sverige. Uppsala kommun ser en risk att sådana kontaktvägar inte blir lika enkla med en central, statlig organisation som upplevs som längre bort.

Det lyfts i utredningen fram att råd och stöd är ett viktigt komplement till den offentliga kontrollen. Att ge stöd och rådgivning ingår redan idag i uppdraget med att utföra livsmedelskontroll. I Uppsala kommun har samtliga nystartade företag sedan flera år tillbaka, via skattemedel, fått möjlighet till 30 minuters rådgivning i samband den första livsmedelskontrollen. Servicen ges till ca 200 nystartade verksamheter årligen. Utöver detta har man som företagare möjlighet att när som helst kontakta kommunen för rådgivning eller hjälp med tolkning av regler.

Uppsala kommuns erfarenheter av att kontrollera nystartade små företag är att det finns behov av extra rådgivning och stöd den första tiden. Förslaget har med stor sannolikhet underskattat hur mycket sådan rådgivning som redan ges i dagsläget runt om i landet. Den nivån av service riktad till nystartade företag (av vilka de flesta är mikroföretag), går inte att garantera med den finansiering som anges i utredningens förslag. I förslaget uppskattas kostnaderna uppgå till 2,6 miljoner kronor per år, motsvarande 2 årsarbetskrafter. Detta ska då räcka till att stödja hela landets nystartade mikroföretagare vilket Uppsala kommun bedömer är en kraftig underskattning.

Personalförsörjning

Sårbarheter för personalförsörjning och kontinuitet kan minska med en större organisation. Det finns emellertid ingenting som talar för att problemen med att rekrytera personal med rätt kompetens till glesare befolkade områden automatiskt kommer att lösas genom att ansvaret för kontrollen går över till en statlig myndighet. Tvärtom finns det en risk att livsmedelskontrollen i glesare befolkade delarna av landet kommer att försämrats avsevärt när arbetsplatserna flyttas längre bort från kontrollobjekten. Det gäller särskilt om kontrollen ska täckas upp av personal från andra delar av landet.

Flertalet kommuner har redan idag både tillräcklig bredd och spets i personalstyrkan för att ha den beredskap och uthållighet som krävs. Vid centralisering finns det en stor risk att kompetenta livsmedelsinspektörer blir kvar på sin kommunala arbetsplats i sin tidigare kommun med andra arbetsuppgifter, eftersom de kan ha andra uppgifter i sitt uppdrag redan idag. Detta innebär också en förlust i kompetens i en nystartad organisation där det då behöver rekryteras helt ny personal.

Arbete mot välfärdsbrott och osund konkurrens

En stor fördel med den kommunala kontrollen, som Uppsala kommun anser att utredningen inte har värderat i tillräckligt hög grad, är möjligheten att kunna samordna livsmedelskontrollen med andra kommunala tillsynsområden, inte minst det samordnade arbetet mot välfärdsbrottslighet. Genom att kommunen ansvarar för

kontrollen av flera olika regelverk ger detta ett bättre underlag för kommunernas brottsförebyggande ansvar.

Risken med att bryta ut ansvaret för vissa kontrollområden är att kommunernas kännedom om företagen minskar. Det påverkar förmågan att upptäcka och motverka oseriösa aktörer som utnyttjar välfärdssystemen och snedvrider konkurrensen.

Sannolikheten att upptäcka nya oregistrerade verksamheter torde enligt kommunens uppfattning också minska om det geografiska kontrollområdet blir större.

Avgifter

I fråga om likvärdigheten avseende avgifterna och stärkt konkurrenskraft för företag finns det skäl att invända mot utredningens slutsatser. Det stämmer förvisso att det idag skiljer betydligt mellan kommunerna i både timavgift och avgiftsuttag för livsmedelskontroll. Med en kontrollmyndighet bör timavgiften kunna bli enhetlig över landet men den blir troligen inte lägre. Utredningen konstaterar att kostnaden för livsmedelskontroll genom reformen med all sannolikhet kommer bli högre för de företag som i dag har kommunala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverkets timavgift för livsmedelskontroll är drygt 800 kronor högre än snittet för kommunerna, och drygt 300 kronor högre än den högsta kommunala timavgiften i landet.

Utredningen konstaterar vidare att kostnaderna förväntas öka för staten med drygt 130 miljoner kronor årligen jämfört med idag. Det blir därmed dyrare för företag, och även och för staten, med den nu föreslagna reformen. Kommunen ser därför inte att det finns likhetstecken mellan likvärdiga avgifter och en stärkt konkurrenskraft för företag eftersom utredningens förslag innebär att kostnaderna för företagen kommer att öka.

Dricksvatten

För dricksvattenkontrollen ser Uppsala kommun flera fördelar med en centraliserad organisation. Fördelar kan som exempel vara större möjligheter att bygga upp specialistkompetens avseende dricksvatten och ett tydligare ansvar för vem som kontrollerar säkerhet gällande EU-direktiven NIS, NIS2 och CER. I dag finns det oklarheter mellan myndigheterna vem som ansvarar för vad avseende detta på berörda anläggningar. För dricksvattenproducenter som försörjer flera kommuner underlättar förslaget myndighetskontakten då det bara blir en kontrollmyndighet i stället för flera.

Utredningen föreslår att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende dricksvattenanläggningar bör finansieras med allmänna medel, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats. Förslaget motiveras med att en stor del av kostnaderna för offentlig kontroll vid dricksvattenanläggningarna redan i dag kan sägas vara indirekt skattefinansierade och att den offentliga kontrollen av dricksvatten kommer hela samhället till del. För kommunerna innebär det minskade utgifter.

En nackdel med en centraliserad myndighet är att den kan sakna tillgång till lokala kunskaper och information om till exempel markförhållanden som idag finns hos den kommunala kontrollmyndigheten. Sådan kunskap är viktig för att ställa krav på dricksvattenanläggningar, till exempel när det gäller riskbaserade provtagningar av PFAS utifrån de lokala förutsättningarna. Med en centraliserad myndighet kan lokalkännedom påverkas och samarbete kommer behövas med kommunerna för att få tillgång till sådan information.

Beredskap

Avseende beredskap finns det både för- och nackdelar med en statlig, mer centraliserad organisation. För kommunerna kommer information vid en kris rörande livsmedel och dricksvatten bli svårare att hantera. I nuläget är tillsynsmyndigheten en kommunal organisation som kan övervaka att verksamhetsutövare tar säkra beslut om livsmedel och dricksvatten och även övervaka att information når fram till berörda delar av kommunen. Med en central kontrollmyndighet blir det, för den kommun som äger krisen, ännu en aktör att hålla kontakt med.

Den lokala kännedomen bedöms försämrats om inspektörer jobbar över ett större geografiskt område och detta kan bidra till att längre tid behövs för att utreda och avgöra omfattningen av en kris. Vid exempelvis strömbrott eller en brand kommer det att ta längre tid innan den informationen når den centrala organisationen som kan behöva agera för att säkerställa säkra livsmedel.

Vid en större och mer geografiskt omfattande samhällsstörning blir en central kontrollmyndighet mer robust då de operativa resurserna som kan agera är fler. Dessutom innebär det minskat arbetet med att vägleda och samordna nuvarande kontrollmyndigheter. Under förutsättning att det skapas en decentraliserad organisation utspridd i landet kan myndigheten öka förmågan att kunna hantera sina uppgifter vid en krissituation.

Kommunen vill peka på att samlad information om alla livsmedelsverksamheter, inklusive dricksvattenanläggningar, kan innebära en risk ur säkerhetsskyddsperspektiv. En sådan centralisering kan få negativa konsekvenser. Bland annat behövs tydliga och begränsade behörigheter till åtkomst till känsliga uppgifter.

Revision

I dagsläget har inte Sverige ett heltäckande system för revisioner inom livsmedelskedjan som når upp till kraven i EU:s kontrollförfordning. Otillräcklig revision av den kommunala livsmedelskontrollen bidrar självklart till brister i likvärdighet och effektivitet i kontrollen då avvikelser inte uppmärksammas och kontrollen inte jämförs.

I utredningens förslag föreslås Livsmedelsverkets nya kontrollorganisation revideras av Livsmedelsverkets revisionsavdelning och att Livsmedelsverket även under övergångsperioden till statlig kontroll ska revidera ett antal kommuner. Uppsala kommun ser positivt på en lösning av revisionsfrågan. Kommunens uppfattning är att den revisionsform som föreslås för övergångsperioden, där Livsmedelsverket reviderar kommunerna, skulle kunna användas även i nuvarande kontrollorganisation utan att förslaget om en statlig kontrollmyndighet genomförs. En sådan lösning skulle, kanske i högre grad än centralisering, medföra en stor effekt för en mer likvärdig och effektiv livsmedelskontroll i kommunerna.

Uppsala kommun trycker på vikten av att den reviderande myndigheten har tydliga mandat och möjligheter till åtgärder och sanktioner för. Ett alternativ skulle också kunna vara att återgå till lösningen med länsstyrelserna som reviderande myndighet, men med tydlig vägledning från livsmedelsverket samt mandat för åtgärder och sanktioner vid avvikelser.

Livsmedelsverket

En stor utmaning med att överföra ansvaret för livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket är att myndigheten idag har ett ytterst begränsat operativt

kontrollansvar. Enligt utredningen ansvarar idag Livsmedelsverket för att utföra offentlig kontroll på cirka 1 500 anläggningar, medan kommunerna ansvarar för ungefär 96 000 anläggningar. Den typ av verksamheter som Livsmedelsverket kontrollerar är mycket avgränsad och avser framför allt animalieanläggningar med särskilda hygienregler. Kommunerna ansvarar för i princip alla andra typer av anläggningar efter primärproduktion.

Det finns idag cirka 300 anställda på Livsmedelsverket som arbetar med livsmedelskontroll, medan det hos kommunerna finns drygt 1 000 personer med kontroll (motsvarande cirka 700 årsarbetskrafter). Personalstyrkan hos Livsmedelsverket som ska arbeta med operativ kontroll kommer därmed behöva mer än tredubblas, och det exklusive den ökning av verksamhetsstödjande personal som administration, IT, HR, ekonomi, juridik, kommunikation, chefer med mera som oundvikligen också följer av utökningen.

Livsmedelsverket saknar dessutom idag den lokala och regionala närvaro som ett övertagande av livsmedelskontrollen i hela landet skulle medföra. Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på representation i varje län, men såvitt Uppsala kommun förutser kommer det behövas betydligt fler regionala enheter och kontor än så. Under alla omständigheter innebär utredningens förslag ett stort behov av nya och ändamålsenliga lokaler och annan nödvändig kapacitet på ett stort antal platser runt om i landet där verket idag inte har någon verksamhet.

Förslaget medför således en omfattande utökning och ändring av myndighetens ansvar och storlek som kommer att medföra betydande utmaningar, tid och fokus för att få på plats. Mot den bakgrunden ifrågasätter Uppsala kommun även, förutom centraliseringen i sig, starkt den tidplan som förslås i förslaget.

Animaliska biprodukter (ABP)

Uppsala kommun instämmer i att det finns fördelar med att ha en central myndighet som utför kontrollen av ABP. Det kan bli enklare för en myndighet att ha ett uppdaterat register istället för att flera myndigheter ska behöva upprätta register. Det kan också vara enklare att bygga upp den kunskap och kompetens som behövs för ett relativt begränsat kontrollområde på en central myndighet i stället för att det ska finnas någon eller några med kunskap inom området i varje enskild kommun.

Att ABP-kontrollen i nuläget inte bedöms leva upp till de krav som ställs i lagstiftningen beror inte bara på hur kontrollen är organiserad, utan också mycket på att det saknas tillräcklig vägledning från Jordbruksverket om hur kontrollen ska genomföras. Vägledning saknas för till exempel planering av kontrollen, frekvens för kontrollen och för checklistor på hur kontrollerna ska genomföras i praktiken. Jordbruksverket har heller inte arbetat för att förstärka den kommunala samverkan inom området eller samordnat kontrollprojekt för att utöka kommunernas tillsyn.

Kommunernas kontroller hade förmodligen kunnat vara avsevärt bättre och likvärdig om Jordbruksverket hade gett mer och tydligare vägledning och samordnat arbetet. Även avseende kontrollområdet ABP får flertalet företag med förslaget en ny kontrollmyndighet, eller i vart fall inte färre kontrollmyndigheter, eftersom kommunerna fortsatt skulle ansvarar för miljöbalkstillsyn och kontroll av växtskyddsmedel. I dagsläget görs ABP-kontrollen i samband med sådana andra kontroller varför en flytt av ABP-kontrollen till Jordbruksverket inte kommer att leda till färre tillsynsbesök från myndigheter för företagen.

I utredningen anges att det 2023 rapporterades in tid för ABP-kontroll motsvarande 2,5 årsarbetskrafter för alla kommuners kontroll och att detta därmed skulle motsvara

behovet av resurser hos Jordbruksverket om de skulle ta över kontrollen. Uppsala kommun menar att detta är en väldigt stor underskattning av behovet för att utföra ABP-kontroll för hela landet eftersom tid för ABP-kontroll troligen redovisas i annan tid och därför är kraftigt underredovisad. I utredningen tas dessutom upp att kommunerna inte gör kontroller med tillräcklig frekvens.

Sammantaget gör det att Uppsala kommun har väldigt svårt att se att 2,5 årsarbetskrafter ska räcka till att utföra all kontroll av animaliska biprodukter i hela landet, med regelbundna intervall samt för att hålla uppdaterade register över kontrollobjekten.

Risken med att flytta över ABP-kontrollen till den centrala myndigheten blir med den föreslagna omfattningen att kontrollen inte kommer att utföras alls, eller i vart fall i ännu lägre utsträckning än i nuläget. Att myndigheten sannolikt kan ha bättre kompetens på området innebär sålunda ändå ingen vinst för kontrollens omfattning.

Tidsaspekten

En reform av den föreslagna storleken kommer bli kostsam både i form av rena omställningsutgifter och i förlorad effektivitet för kärnverksamheten – det vill säga utförande av offentlig kontroll och vägledning till företag – inte bara för de övertagande myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket, utan för alla berörda kontrollmyndigheter.

Uppsala kommun konstaterar att den tidsplan och kostnadsberäkning som utredningen har presenterat för förslaget framstår som orimlig och rejält i underkant. Uppsala kommun saknar också en bedömning av när den nya kontrollorganisationen förväntas vara fullt operativ och kan utföra offentlig kontroll i sådan omfattning och kvalitet som motsvarar kontrollförfordningens krav.

Det är inte rimligt att utgå från att en så stor reform som här är fråga om ska kunna genomföras på bara två år och den nya kapaciteten byggas upp simultant på flera platser i landet. Samtidigt skulle ansvaret för den kommunala kontrollen avvecklas och föras över till Livsmedelsverket och Jordbruksverket som därvid omgående skulle kunna leverera operativ kontroll på en likvärdig nivå. Det är oundvikligt att det blir ett glapp mellan den tid som kommunerna utför kontrollen och Livsmedelsverket och Jordbruksverket tar över. I flera fall kommer det att vara samma personal som ska byta arbetsgivare, arbetsplats, lära sig nya system och så vidare.

Utöver denna omställning kommer det bli en period innan den nya kontrollorganisationen har satt sig och är fullt fungerande. Livsmedelskontroll är en samhällsviktig verksamhet som inte bör hanteras med slapphänthet utan tas på allvar.

Avslutande synpunkter

Uppsala kommun ser att riskerna med reformen gör att den inte kan genomföras, och absolut inte med de förutsättningar som den föreslagna tidsplanen ger. Ett genomförande skulle ske på bekostnad av en idag i grunden välfungerande kontrollverksamhet och en troligen rejäl nedgång i livsmedelssäkerhet under en längre tid.

Uppsala kommun anser i stället att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan behöver fortsätta genom fortsatt utredning av olika alternativ med tydligare konsekvensanalyser. Flera förslag i betänkandet ger förutsättningar för utveckling. Det är till exempel översyn av vissa specifika kontrollområden, som ABP och dricksvatten, och utvecklad revision av kontrollmyndigheterna.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Kommunstyrelsens ordförande

John Hammar
sekreterare

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
ProtokollsutdragDatum:
2025-09-24

§ 106

Yttrande över betänkande: En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

MHN-2025-00295

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar

1. **att** anta förslag till yttrande enligt ärendets bilaga 1,
2. **att** hemställa hos kommunstyrelsen om att bilägga miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande den 24 september 2025 till sitt yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning

Uppsala kommun och Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att lämna synpunkter på Landsbygds- och infrastrukturdepartementets betänkande *-En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)*. Sista svarsdag är 6 oktober 2025. Uppsala kommun har fått förlängd svarstid till 15 oktober 2025.

Utredningen föreslår att kommunernas och länsstyrelsernas livsmedelskontroll tas över av Livsmedelsverket. Jordbruksverket tar över ansvaret för kontrollen av hantering av animaliska biprodukter, med undantag för kommunernas kontroll av transport av matavfall. Detta innebär att antalet kontrollmyndigheter minskar från 270 till 2.

För att genomföra förändringen förslås Livsmedelsverket och Jordbruksverket få uppdraget att ta fram en plan för den nya organisationen och överförandet under 2026. Under 2027 ska sedan flytten av data och register från kommuner och Länsstyrelser genomföras. Den nya organisationen föreslås vara på plats den 1 januari 2028.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Protokollsutdrag

Datum:
2025-09-24

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 9 september 2025
- Bilaga 1, Förslag till yttrande
- Bilaga 2, Remiss av betänkande SOU 2025:64
- Bilaga 3, Betänkande SOU 2025:64

Yrkanden

Petter Melin (KD) yrkar att det remitterade förslaget (SOU 2025:64) ska tillstyrkas.

John Manders (M), Carl Sträng (L) och Lisen Burmeister (SD) yrkar bifall till Petter Melins (KD) ändringsyrkande.

Beslutsgång

Ordförande ställer det liggande förslaget att avstyrka det remitterade förslaget mot Petter Melins (KD) ändringsyrkande om att tillstyrka det remitterade förslaget och finner att nämnden bifaller det liggande förslaget.

Särskilt yttrande

Mats Åhlund (C) anmäler särskilt yttrande:

Även jag avstyrker det remitterade förslaget (SOU 2025:64). Det finns ett behov av att reformera kontrollorganisationen i livsmedelkedjan och att tillse att en effektiv kontrollverksamhet bedrivs med god kompetens i hela landet. En kvalitativt hög och likställd verksamhet kan rimligen inte bedrivas av hela 270 olika myndigheter. Den kommunala organisationen och kompetensen bör dock inte slås sönder vilket skulle bli fallet om man på förslaget sätt flyttar verksamheten och ansvaret till två kontrollmyndigheter, även om dessa enligt utredningen behöver vara stationerade på ett större antal orter. En tänkbar lösning kan i stället vara att ta tillvara den kommunala organisationen och kompetensen där den finns genom kommungemensamt nämndsarbete, t.ex. inom respektive region. Jag delar alltså nämndens yttrande att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan behöver fortsätta genom utredning av olika alternativ med tydligare konsekvensanalyser.

Petter Melin (KD) anmäler särskilt yttrande:

Vi tillstyrker det remitterade förslaget men har följande synpunkter: 1. Det är viktigt att befintliga strukturer i så stor utsträckning som möjligt kan behållas med avseende på livsmedelskontrollen. Det bör därför utredas om hela organisationer/arbetslag kan överföras från kommunal till statlig regi under Livsmedelsverkets huvudmannaskap. 2.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Protokollsutdrag

Datum:
2025-09-24

Förslaget att bara 2,5 heltidstjänster allokeras för ABP-kontroll förefaller vara väldigt lågt och det är tveksamt hur man har kommit fram till denna siffra. 3. Tidsplanen för genomförandet är fullständigt orealistisk, i synnerhet om helt nya organisationer för livsmedelskontroll ska bemannas.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Miljöförvaltningen

Tjänsteskrivelse till Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Datum:

2025-09-09

Diarienummer:

MHN-2025-00295

Handläggare:

Maria Edlén, Ann-Sofie Stenqvist

Remiss av betänkande: En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar

att anta förslag till yttrande enligt ärendets bilaga 1,

att hemställa hos kommunstyrelsen om att bilägga miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande den 24 september 2025 till sitt yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Ärendet

Uppsala kommun och Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att lämna synpunkter på Landsbygds- och infrastrukturdepartementets betänkande *-En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)*. Sista svarsdag är 6 oktober 2025. Uppsala kommun har fått förlängd svarstid till 15 oktober 2025.

Sammanfattning

Utredningen föreslår att kommunernas och länsstyrelsernas livsmedelskontroll tas över av Livsmedelsverket. Jordbruksverket tar över ansvaret för kontrollen av hantering av animaliska biprodukter, med undantag för kommunernas kontroll av transport av matavfall. Detta innebär att antalet kontrollmyndigheter minskar från 270 till 2.

För att genomföra förändringen förslås Livsmedelsverket och Jordbruksverket få uppdraget att ta fram en plan för den nya organisationen och överförandet under 2026. Under 2027 ska sedan flytten av data och register från kommuner och Länsstyrelser genomföras. Den nya organisationen föreslås vara på plats

den 1 januari 2028.

Beredning

Ärendet har beretts inom förvaltningen. Ärendet bedöms inte ha några konsekvenser ur barnperspektiv eller jämställdhetsperspektiv. Eftersom utredningen är omfattande och berör flera olika områden, har fokus i beredningen lagts på den föreslagna överflytten av livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket, som är den del av utredningen som är mest relevant för nämnden. Dock berörs även till viss del även överflytten av kontrollen av animaliska biprodukter (ABP) till Jordbruksverket eftersom även denna ligger inom nämndens tillsynsområde.

Föredragning

Bakgrund

Ansvar för offentlig kontroll av livsmedel, dricksvatten, foder, animaliska biprodukter, material i kontakt med livsmedel och djurskydd vid slakt är idag fördelat på 270 kontrollmyndigheter, vilka inkluderar kommuner, Länsstyrelser, Förvarsinspektören, Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Utöver detta utförs viss kontroll av privata kontrollorgan, till exempel inom ekologisk produktion.

Kommunerna ansvarar för den till antalet största delen av livsmedelskontrollerna. 2023 hade kommunerna kontrollansvaret för 95 500 livsmedelsanläggningar. Utöver dessa ansvarar de kommunala myndigheterna även för kontrollen på 5900 dricksvattenanläggningar och ett mindre antal tillverkare och importörer av kontaktmaterial (FCM). Detta kan jämföras med Livsmedelsverkets kontrollansvar för 1500 livsmedelsanläggningar.

De kommunala kontrollmyndigheterna är ofta små, en tredjedel av dem har mindre än en årsarbetskraft till förfogande. Livsmedelskontroller som utförs inom primärproduktionen utförs av Länsstyrelserna, där är målet att ungefär 1000 planerade kontroller ska utföras årligen. Länsstyrelsen kontroller är till skillnad från kommunernas och Livsmedelsverkets kontroller anslagsfinansierade.

Ansvar för samordning av de olika sakområdena i livsmedelskedjan är fördelat mellan Jordbruksverket (inom bland annat foder, animaliska biprodukter och djurskydd), Livsmedelsverket (inom bland annat livsmedel, kontaktmaterial och skyddade beteckningar). Länsstyrelserna ska ha en samordnande funktion för den kommunala livsmedelskontrollen, hur de i praktiken utfört det uppdraget har varierat. Kommunerna har själva upprättat flera nätverk såväl regionala som nationella, exempel på sådana är samarbeten inom miljösamverkan, storstäderna, samt det som kallas G9-nätverket. I dessa nätverk utbyter man erfarenheter, diskuterar tolkning av lagstiftning och genomför gemensamma projekt.

Kontroller inom livsmedelskedjan som utförs av Uppsala kommun utförs av enheten för livsmedelskontroll (livsmedelskontroll och animaliska biprodukter på livsmedelsanläggningar) samt avdelningen för miljöskydd (växtskyddsmedel och animaliska biprodukter på lantbruk). Avdelningarna för livsmedelskontroll och miljöskydd i Uppsala har tillräckliga resurser för att utföra sina uppdrag inom området. Avdelningen för miljö utför tillsynen på ABP i samband med annan miljötillsyn. Livsmedelsinspektörerna utför årligen ca 1200 planerade kontroller, utöver detta tillkommer uppföljande kontroller.

Många kommuner, inklusive Uppsala, följer regelbundet upp hur nöjda företagare är med kontrollen. Nöjd kund Index-mätningar (NKI) visar också att företagare är nöjda med livsmedelskontrollen. Av NKI-mätningarna (nöjd-kund-index) framgår att företagen genomgående ger de kommunala kontrollmyndigheterna höga betyg med ett snitt NKI på 78 för 2024. 83 kommuner hade NKI på 80 eller högre, medan endast 13 kommuner hade NKI lägre än 70. Företagarna i de allra flesta kommunerna som utför mätningarna är således mycket nöjda med hur kommunerna bedriver livsmedelskontroll.

Det förekommer ett mindre antal kontrollmyndigheter i Sverige som inte har klarat av att utföra sitt uppdrag, bland annat på grund av svag finansiering och svårigheter att rekrytera personal.

Utöver att utföra planerade livsmedelskontroller, har den kommunala livsmedelskontrollen även uppdrag som till stora delar finansieras av skattemedel. Hit räknas hantering och utredning av misstänkta matförgiftningar, klagomål från allmänheten och samarbeten med Regionens smittskyddsenhet. Miljö- och hälsoskyddsnämnder har där en skyldighet att utföra en epidemiologisk utredning vid livsmedelsutbrott enligt 4 § LIVSFS 2005:7. Sådana utredningar är tidsomfattande och kan sällan debiteras företagaren som orsakat utbrottet i sin helhet. Majoriteten av arbetet med att hantera livsmedelslarm inom EU:s larmsystem iRASFF finansieras även det av skattemedel.

Sedan ett par år tillbaka har flera större förändringar genomförts inom livsmedelskontrollens område. 2024 infördes ett helt nytt riskbaserat sätt att ta fram kontrollfrekvensen för livsmedelsanläggningar i Sverige. Samma år infördes obligatorisk efterhandsdebitering, där avgift tas ut efter att kontrollen utförts. Livsmedelsverket har också lanserat en ny modell för kontroll inom ramen för arbetet med "God kontrollsed". I denna modell förespråkas att kontrollmyndigheterna i större utsträckning ska använda sig av beslut som förelägganden och förbud i handläggningen. Tidigare har många kommuner använt sig av metoder inom den så kallade "Rättviksmodellen", där man använder sig av mjukare (men inte lika tydliga och rättssäkra) metoder, som samtal eller överenskommelser. Konsekvenserna av dessa förändringar har ännu inte hunnit utvärderats.

Sammanfattning av utredningen och förslag på kontrollorganisation

Utredningen har haft som uppgift att göra en översyn av kontrollorganisationen för livsmedelskontroll, vilket inkluderar kontroll av dricksvatten, material i kontakt med livsmedel och tillverkning av snus/snusliknande produkter, foder och animaliska biprodukter samt den del av djurskyddskontrollen som görs i samband med slakt.

Utredningens mål är att skapa en effektivare kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för företagen. Man har också haft i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för rådgivning till företagen och gynnar mikroföretag.

Utredningens slutsatser är att det finns brister i systemet för kontroll i livsmedelskedjan. Svårigheter som nämns är att kontrollmyndigheterna är många och oftast små, att avgifterna varierar i olika delar i landet, att det kan vara svårt att säkerställa tillräcklig personal och specialkompetens inom krävande lagstiftningsområden och att företagen har upplevt olikheter i tolkningen av lagstiftningen. Utredningen drar slutsatsen att kontrollen inte är likvärdig i hela landet. Utöver detta har det sedan 2022 saknats ett nationellt revisionssystem, sedan Länsstyrelserna upphörde med revisioner av kommunala tillsynsmyndigheter.

Utredarna har undersökt hur livsmedelskontrollen är organiserad i våra grannländer. I Danmark och Norge är det en statlig myndighet som ansvarar för kontroll av livsmedel, foder, ABP och djurskydd i hela landet. Kontrollen är i Norge huvudsak skattefinansierad, i Danmark är småföretagares kontroll i stort skattefinansierad, större företag betalar timavgift. Finland har valt att lagstadga om koncentration av kommunala kontrollmyndigheter till större enheter. Finlands livsmedelskontroll är till stor del avgiftsfinansierad, både genom årlig avgift och timtaxa. En jämförelse har även gjorts med Tyskland, som har en mer komplex organisation likt Sverige. Den operativa kontrollen sköts där mest på kommunal nivå. I Tyskland finansieras kontrollen olika beroende på delstat.

Utredaren anser att det krävs en förändring av kontrollstrukturen till en mer robust modell som enklare går att styra och leda. Den föreslagna modellen innebär en centralisering och förstatligande av de offentliga kontrollerna inom livsmedelskedjan.

Förslaget innebär att Livsmedelsverket tar över den livsmedelskontroll, kontroll av tillverkning av snus, snusliknande produkter och tobak, kontroll av dricksvattenanläggningar, kontroll av material i kontakt med livsmedel och del av kontrollerna vad gäller animaliska biprodukter (ABP) som idag utförs av kommuner och Länsstyrelsen. Livsmedelsverket föreslås även ta över

djurskyddskontrollerna vid transport till slakterier. Jordbruksverket får huvudansvaret för ABP-kontroller.

Uppbyggandet av den nya kontrollorganisationen och överflytten av kontrollansvaret från kommuner och Länsstyrelser anses i utredningen behöva ske skyndsamt, redan till 2028.

Detta skulle innebära att nämndens ansvar för utförande av livsmedelskontroll helt upphör den 1 januari 2028. Nämnden skulle under 2027 utföra livsmedelskontroller, parallellt med att överföra data/register till den nya kontrollorganisationen. Pågående ärenden vid 2027 års slut skulle flyttas till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket.

Livsmedelsverket föreslås få uppdraget och anslag för att under 2026 planera och förbereda för omställningen som den förändrade kontrollorganisationen innebär, samt att kartlägga kostnader för kommunernas omställning. Uppdraget innefattar även att upphandla ett gemensamt IT-system för registerföring av anläggningar och kontroller. Jordbruksverket får ett liknande uppdrag för ABP-kontrollen, men bedöms i förslaget kunna utföra detta utan extra anslag.

Livsmedelsverket föreslås ha lokalkontor representerade i varje län. Utredningen anser att befintlig personal som idag utför livsmedelskontroll är att se som möjliga rekryteringar för den nya organisationen, men förslaget kräver inte att personalen övertas. Utöver detta ges få förslag på hur organisationen ska se ut, utöver att man anser att kontrollpersonalen i stor utsträckning ska uppmuntras att arbeta hemifrån.

Utredningen föreslår även bestämmelser där Livsmedelsverket ska revidera kommunala kontrollmyndigheterna i övergångsperioden 1 januari 2027 till den 1 januari 2028.

Utredningen föreslår att vissa delar av kontrollen, däribland dricksvattenkontroll och vissa kontrollprogram, ska finansieras via anslag. Förslaget innefattar även sänkta avgifter för små slakterier och för exportgodkännande till tredje land. Utöver detta föreslås ett införande av behovsanpassad starthjälp med råd och stöd till mikroföretagare och ett riktat anslag till branschorganisationen för hantverksmässig livsmedelstillverkning, Eldrimner. Enligt utredningens beräkningar kommer statens kostnader att öka med 130 miljoner kronor per år, varav 49 miljoner kronor är en direkt följd av att livsmedelskontrollen förstärks.

Utredningen föreslår anslagsfinansiering av dricksvattenkontrollen, Livsmedelsverkets kontrollprogram (för salmonella, algtoxiner i blötdjur, rests substanser och liknande), kontroll inom primärproduktion, viss slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar samt för jägares verksamhet som avser överlåtelse av små mängder vildsvin. Den livsmedelskontroll och ABP-kontroll som utförs på de livsmedelsanläggningar som idag kontrollerats av kommunerna ska dock även i fortsättningen vara avgiftsfinansierad.

Kommunerna föreslås även i fortsättningen vara behörig myndighet att utföra kontroll av insamlande, transport och bortskaffande av matavfall samt kontroll av växtskyddsmedel. Försvarsinspektören ska fortsatt kontrollera Försvarets anläggningar.

Konsekvenser för näringsliv

Förslaget bedöms ha påverkan på näringslivet. De företagare i Uppsala som idag får livsmedelskontroll av nämndens inspektörer, kommer i stället kontrolleras av Livsmedelsverket. De större kommunerna står idag för den stora massan av livsmedelskontrollerna som utförs i Sverige. Dessa kommuner, inklusive Uppsala kommun, bedriver redan idag sin livsmedelskontroll med stordriftsfördelar. En statlig kontroll medför därför inte automatiskt en upplevd ökad effektivitet för många av företagen.

Den genomsnittliga timavgiften för livsmedelskontroll som utförs av kommunerna är idag lägre än den som utförs i Livsmedelsverkets regi. Livsmedelsverkets timavgift för livsmedelskontroll är drygt 800 kronor högre än snittet för kommunerna, och drygt 300 kronor högre än den högsta kommunala timavgiften i landet. För många av företagen skulle förslaget innebära högre timavgifter än tidigare.

När det gäller bedömning och tolkning av lagstiftningen finns det bättre förutsättningar för en mer likvärdig kontroll i landet som helhet om ansvaret för tolkning ligger på färre myndigheter. För företagare med produktion av livsmedel som kräver specialkompetens hos inspektören, kan det leda till en mer träffsäker och likvärdig kontroll, beroende på hur den kontrollen organiseras. Exempelvis skulle det kunna ge bättre förutsättningar för en mer rättvis kontroll av exempelvis kosttillskott och e-handlare. Det finns aktörer inom denna kategori som idag kan få verka ostört i kommuner där livsmedelskontrollen är eftersatt eller saknar tillräckligt kompetens. Företagare som idag flyttar för att slippa livsmedelskontroll eller förbud och förelägganden skulle med en statlig organisation få svårare att komma undan med det. Detta skulle gynna företag som följer lagstiftningen.

Kontrollpersonalens lokalkännedom och kunskap om den specifika livsmedelsanläggningen kan däremot inte förväntas bli bättre med en statlig organisation. Idag sker informationsutbyten gällande markförhållanden, lokala ordningsregler mm. som gör att livsmedelsföretagen kan få lokal anpassad vägledning om olika förutsättningar för sin verksamhet. Kontaktvägar mellan den kommunala livsmedelskontrollen och till exempel markupplåtelse, alkoholhandläggare, miljöskyddshandläggare kommer inte att fungera på det sätt den gör idag. Att den centrala kontrollmyndigheten ska kunna ha sådant utbyte med över 200 kommunala myndigheter och känna till deras lokala förutsättningar bedöms osannolikt. Det lyfts i utredningen fram att råd och stöd är ett viktigt komplement till den offentliga kontrollen.

Vad gäller förenklingen för företagen är det viktigt att påpeka den absoluta majoriteten av de berörda verksamheterna idag inte har Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som kontrollmyndighet. Däremot kommer de även efter den föreslagna reformen vara föremål för annan närliggande kommunal tillsyn, exempelvis inom områdena miljö, alkohol och tobak. Därigenom kommer förslaget i praktiken inte leda till ett färre antal kontrollmyndigheter för merparten av företagen, utan fler.

Fördelar för företag på landsbygden och mikroföretag

Förslaget ger framför allt fördelar för små landsbygdsföretag. Enligt utredningens förslag, ska ett riktat anslag för vägledning till nystartade mikroföretag (färre än 10 anställda) införas. De företag som särskilt pekas ut i utredningen är landsbygdsföretag med diversifierad verksamhet, som gårdsmejerier, gårdsslakterier och liknande. Småskaliga slakterier får exempelvis sänkta avgifter. Företag på landsbygden har i större utsträckning eget dricksvatten som omfattas av kontroll, som då enligt förslaget skulle anslagsfinansieras. Värt att notera är dock att antalet tillsynsmyndigheter och kontroller inte nödvändigtvis minskar genom förslaget. Verksamheter som omfattas av kontroller inom miljöbalkens område samt växtskyddsmedel, kommer även i fortsättningen få kontroller av kommunen. Utöver detta ska branschorganisationen för hantverksmässig livsmedelstillverkning, Eldrimner, få särskilt stöd för att uppdatera sina branschriktlinjer.

Denna typ av företag representerar inte den stora massan av mikroföretagare i Sverige. Hur andra typer av mikroföretag ska gynnas av förslaget nämns inte specifikt, utöver att Livsmedelsverket ska ha en skyldighet att ge behovsanpassade råd och stöd till mikroföretag.

Att ge stöd och rådgivning ingår redan idag i uppdraget med att utföra livsmedelskontroll. I Uppsala har samtliga nystartade företag sedan flera år tillbaka, via skattemedel, fått möjlighet till 30 minuters rådgivning i samband den första livsmedelskontrollen. Servicen ges till ca 200 nystartade verksamheter årligen. Utöver detta har man som företagare möjlighet att när som helst kontakta förvaltningen för rådgivning eller hjälp med tolkning av regler. Nämndens erfarenheter av att kontrollera nystartade små företag är att det finns behov av extra rådgivning och stöd den första tiden. Förslaget har med stor sannolikhet underskattat hur mycket sådan rådgivning som redan ges i dagsläget runt om i landet. Den nivån av service riktad till nystartade företag (vilka de flesta är mikroföretag), går inte att garantera med den finansiering som anges i utredningens förslag. I förslaget uppskattas kostnaderna uppgå till 2,6 miljoner kronor per år, motsvarande 2 årsarbetskrafter. Detta ska då räcka till att stödja hela landets nystartade mikroföretagare.

Konsekvenser för tillsynen av Animaliska biprodukter (ABP)

Det finns fördelar med att ha en central myndighet som ansvarar för kontrollen av animaliska biprodukter (ABP). Det kan bli enklare att ha ett uppdaterat register och att bygga upp kunskap och kompetens inom en central myndighet.

ABP-kontrollen på nationell nivå kan i nuläget inte bedömas leva upp till de krav som ställs i lagstiftningen. Bristerna i kontrollen beror dock inte bara på hur kontrollen är organiserad utan också i stort på att det saknas tillräcklig vägledning från Jordbruksverket sida om hur kontrollen ska genomföras, planeras och hur frekvensen för kontrollen ska bestämmas. Kommunerna har under längre tid efterfrågat tydligare vägledning för hur kontrollerna ska genomföras i praktiken. Jordbruksverket har heller inte arbetat för att förstärka den kommunala samverkan inom området eller samordnat kontrollprojekt för att utöka kommunernas tillsyn. Kommunernas kontroller hade kunnat förbättras avsevärt om Jordbruksverket hade gett mer och tydligare vägledning och samordning. När det gäller kontrollområdet ABP får flertalet företag en ny kontrollmyndighet eller i vart fall inte färre kontrollmyndigheter eftersom kommunerna fortfarande ansvarar för miljöbalktillsyn och växtskyddsmedelskontroll. I dagsläget görs ABP-kontrollen i samband med dessa kontroller varför en flytt av ABP-kontrollen till Jordbruksverket inte kommer att leda till färre tillsynsbesök från myndigheter för företagarna.

I utredningen anges att det 2023 rapporterades in tid för ABP-kontroll motsvarande 2,5 årsarbetskrafter för alla kommuners kontroll och att detta därmed skulle motsvara behovet av resurser hos Jordbruksverket om de skulle ta över kontrollen. Detta riskerar att vara en grov underskattning av behovet för att utföra ABP-kontroll i landet. Uppgifterna har tagits från kommunernas egen rapportering till Jordbruksverket, men ingen eller liten hänsyn har tagits till att kontrollerna gjorts i samband med annan kontroll som redan utförts på plats.

I utredningen tas dessutom upp att kommunerna inte gör kontroller med tillräcklig frekvens. Detta sammantaget ger att det är väldigt svårt att se att 2,5 årsarbetskrafter ska räcka till att utföra all kontroll av animaliska biprodukter på lantbruk i hela landet med regelbundna intervall samt att hålla uppdaterade register över kontrollobjekten. Risken med att flytta över ABP-kontrollen till den centrala myndigheten blir därmed att kontrollen inte kommer att utföras alls, eller i vart fall i ännu lägre utsträckning än i nuläget.

Konsekvenser för invånare

Utredningens förslag har konsekvenser för invånarna i Uppsala. Idag kan allmänheten snabbt och enkelt nå livsmedelskontrollen i Uppsala, antingen via e-tjänster för att lämna klagomål eller misstänkta matförgiftningar eller genom att ringa Kontaktcenter. Allmänheten kan även se hur det gått på de senaste livsmedelskontrollerna på livsmedelsverksamheter i Uppsala på Livsmedelskollen. Liknande tjänster finns hos flera kommuner i Sverige.

Under 2024 hanterade förvaltningen ca 580 anmälningar om misstänkta matförgiftningar och klagomål som gällde livsmedelsverksamheter i Uppsala. Hur många klagomål och misstänkta matförgiftningar som utreds av kommuner runt om i landet framgår inte av utredningen. Av utredningens förslag framgår inte heller om det finns tillräcklig finansiering för sådant arbete, då man inte räknat på eller ansett sig ha siffror på hur mycket tid kommun och länsstyrelser lägger på kontakter med allmänheten.

En fördel med att endast ha en kontrollmyndighet (om finansiering finns för arbetet) är att det går att få en helhetsbild av möjliga utbrott kopplade till ett visst livsmedel. En konsekvens för invånare i glesbygd kan dock bli att utredning av klagomål eller misstänkta matförgiftningar fördröjs eller helt uteblir beroende på hur man väljer att lokalisera kontrollpersonalen.

Konsekvenser för kommunens arbete mot kriminalitet och fusk

Utredningens förslag har konsekvenser för kommunens arbete inom myndighetssamverkan och arbetet mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. En stor fördel med den kommunala kontrollen, som utredningen inte har värderat i tillräckligt hög grad, är möjligheten att kunna samordna livsmedelskontrollen med andra kommunala tillsynsområden, inte minst det samordnade arbetet mot välfärdsbrottslighet. Genom att kommunen ansvarar för kontrollen av flera olika regelverk uppstår samordningsvinster för företagen och ett bättre underlag för kommunernas brottsförebyggande ansvar. Risken med att bryta ut ansvaret för vissa kontrollområden är således att kommunernas kännedom om och därmed service till företagen minskar. Detsamma gäller förmågan att upptäcka och motverka oseriösa aktörer som utnyttjar välfärdssystemen och snedvrider konkurrensen samt att upptäcka nya oregistrerade verksamheter om det geografiska området för kontrollmyndigheten ökar.

Konsekvenser ur ett beredskapsperspektiv

Avseende beredskap finns det både för- och nackdelar med en statlig, mer centraliserad organisation. För kommunerna kommer information vid en kris rörande livsmedel och dricksvatten bli svårare att hantera. I nuläget är tillsynsmyndigheten en kommunal organisation som både kan övervaka att verksamhetsutövare tar säkra beslut om livsmedel och dricksvatten, men även kan övervaka att information når fram till berörda delar av kommunen. Med en central kontrollmyndighet blir det, för den kommun som äger krisen, ännu en aktör att hålla kontakt med.

Den lokala kännedomen bedöms försämrats om inspektörer jobbar över ett större geografiskt område och detta kan bidra till att längre tid behövs för att utreda och avgöra omfattningen av en kris. Om det till exempel blir strömavbrott eller en brand i en kommun kommer det att ta längre tid innan den informationen når den centrala organisationen som kan behöva agera för att säkerställa säkra livsmedel.

Det är också viktigt att bevaka att samlandet av information om alla livsmedelsverksamheter inklusive dricksvattenanläggningar inte innebär en säkerhetsrisk för Sverige. Genom att styra behörigheter kan åtkomst till känsliga uppgifter eller register begränsas.

Vid en större samhällsstörning blir en central kontrollmyndighet mer robust då de operativa resurserna som kan agera är fler. Dessutom innebär det minskat arbetet med att vägleda och samordna nuvarande kontrollmyndigheter. Under förutsättning att det skapas en decentraliserad organisation utspridd i landet kan myndigheten öka förmågan att kunna hantera sina uppgifter vid en krissituation.

Dricksvatten

För dricksvattenkontrollen finns det framför allt fördelar med en centraliserad organisation. En sådan kan innebära större möjligheter att bygga upp en specialistkompetens avseende just dricksvatten och ett tydligare ansvar t. ex. för vem som kontrollerar säkerhet gällande NIS, NIS2 och CER. I dagsläget är det brister mellan myndigheter vem som ansvarar för vad avseende detta på berörda anläggningar. För dricksvattenproducenter som försörjer flera kommuner underlättar förslaget myndighetskontakten då det bara blir en kontrollmyndighet i stället för flera kommuner.

Utredningen föreslår att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende dricksvattenanläggningar bör finansieras med allmänna medel, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats. Detta motiveras med att en stor del av kostnaderna för offentlig kontroll vid dricksvattenanläggningarna redan i dag kan sägas vara indirekt skattefinansierade, samt att den offentliga kontrollen av dricksvatten kommer hela samhället till del. För kommunerna innebär detta minskade utgifter.

Däremot finns information om markförhållanden ofta hos den kommunala kontrollmyndigheten och kan bidra till att krav ställs till dricksvattenanläggningar på till exempel riskbaserade provtagningar av PFAS mm utifrån de lokala förutsättningarna. Med en

centraliserad myndighet kommer de lokala förhållandena inte kännas till på samma sätt och samarbete kommer behövas med kommunerna för att få denna information.

Konsekvenser för miljön och klimatet

Förslaget kan ha inverkan på miljön och klimatet. Att ha färre lokala kontor leder till längre resor för kontrollpersonalen, både till kontoret och till de verksamheter som ska kontrolleras. Att iordningställa nya regionala eller lokala kontor har även det inverkan på miljön och klimatet. Att minska antalet resor genom att uppmuntra arbete hemifrån, bedöms inte helt kunna lösa frågan. Kontrollpersonalen behöver tillgång till utrustning och arbetskläder, i landets mer glesbefolkade delar är man också beroende av biltransport. I större kommuner används den lokala kollektivtrafiken, men det är vanligt förekommande att ha policy för att kortare resor ska med tjänstecykel. En ny organisation kommer därför behöva tjänstebilar och andra fordon spridda över landet. I dag delas i fordon (bilar och cyklar) i stor utsträckning i bilpooler på kommuner och länsstyrelser, som också utnyttjas av annan personal.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens huvudförslag innebär en omfattande reform av livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket föreslås ta över ansvaret för kontrollen av cirka 130 000 anläggningar. Kommunernas livsmedelskontroll har idag en genomsnittlig finansieringsgrad av cirka 65 % medan den föreslagna modellen bygger på en avgiftsfinansiering om 95 %. Utredningen har konstaterat att behovet av antal årsarbetskrafter inte kommer att minska jämfört med dagens organisation. Man har även konstaterat att Livsmedelsverkets timavgifter är högre än de kommunala kontrollmyndigheternas, och att majoriteten av företagen med stor sannolikhet kommer att få betala en högre timavgift än idag.

Det finns en risk att man i utredningen underskattat kostnader för såväl uppbyggnad av ny organisation som överskattat den förväntade finansieringsgraden i uppdraget som ska övertas. Om kostnaderna ökar (både för staten och verksamhetsutövaren) utan att nyttan tydligt kan påvisas, riskerar reformen att förlora legitimitet bland både kommuner och medborgare.

För det kommunala bolaget Uppsala vatten och Avfall AB, innebär förslaget att de inte längre skulle behöva betala avgifter för den planerade kontrollen på sina dricksvattenanläggningar. För övriga livsmedelsanläggningar som drivs i kommunens regi, kan kontrollen komma att bli något dyrare, beroende på timtaxan. Avgifterna tillfaller då en statlig myndighet i stället för en kommunal nämnd.

För nämnden skulle förslaget innebära enheten för livsmedelskontroll upphör. I dagsläget motsvarar denna enhet 12 årsarbetskrafter. Detta skulle ha påverkan på förvaltningsgemensamma kostnader och kostnader för nämnden, vilka skulle behöva fördelas på övriga avdelningar.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 9 september 2025
- Bilaga 1, Förslag till yttrande
- Bilaga 2, Remiss av betänkande SOU 2025:64
- Bilaga 3, Betänkande SOU 2025:64

Miljöförvaltningen

Linda Jacobson
Förvaltningsdirektör

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Yttrande

Handläggare:
Maria Edlén, Ann-Sofie Stenqvist

Yttrande över remiss av betänkande: En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat betänkandet En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64) för yttrande senast den 6 oktober 2025. Uppsala kommun har fått förlängd svarstid till 15 oktober 2025. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) lämnar härmed följande synpunkter.

Nämndens inställning

Nämnden avstyrker det remitterade förslaget.

Nämnden anser att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan behöver fortsätta genom fortsatt utredning av olika alternativ med tydligare konsekvensanalyser.

Nämnden anser att om förändringen av kontrollorganisationen enligt utredningens förslag ändå genomförs måste reformen föregås av en grundlig planering och tiden för genomförandet måste förlängas avsevärt.

Inledning

Det har under en längre tid funnits ett behov av att se över och förändra hur kontrollen i livsmedelskedjan är organiserad för att minska de problem som finns med likvärdighet och effektivitet av livsmedelskontrollen varav en del av problematiken är kopplad till det stora antalet kontrollmyndigheter. Utredningens översyn av kontrollorganisationen är mot denna bakgrund både angelägen och efterlängtd. Nämnden instämmer i att nuvarande kontrollorganisation har utmaningar och behöver förändras för att säkerställa en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet. Eftersom utredningens uppdrag inriktats på att öka effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft i livsmedelskedjan är det dock viktigt att genomlysas om detta verkligen kan uppnås med utredningens lagda förslag.

Nämnden instämmer i att vissa av de identifierade utmaningarna med den nuvarande kontrollorganisationen kan undanröjas eller åtminstone förbättras med ett förstatligande. Det gäller framför allt problemen med behörighetsgränser, specialiserade verksamheter som t. ex. kosttillskott och dricksvattenanläggningar, samt aktörer med verksamhet på flera geografiska platser. Samtidigt finns det flera utmaningar som inte automatiskt blir lösta genom ett förstatligande och vissa aspekter av kontrollen som också riskerar att försämrats, till exempel arbetet mot välfärdsbrott och service till och närhet för allmänhet och företagare. För flertalet av de berörda livsmedelsverksamheterna blir förslaget inte enklare eller billigare då de kommer kontrolleras av fler myndigheter än idag och sannolikt bli påförda högre avgifter. Förbättringar i effektivitet och likvärdighet skulle kunna åstadkommas med mindre ingripande medel som tydligare styråtgärder för de centrala myndigheterna samt ett heltäckande revisionssystem med tydliga mandat att agera vid upptäckta brister.

Nämnden framför nedan synpunkter avseende olika områden.

Likvärdighet

Ett förstatligande är i sig inte en garant för likvärdighet. Den övergripande styrningen underlättas givetvis med en enda organisation. Men ju större denna organisation är och ju fler geografiskt spridda enheter den består av, desto svårare kommer det vara att säkerställa ett i alla delar likvärdigt utfall. En större likvärdighet är inte heller detsamma som ökad effektivitet eller kvalitet. I utredningen åberopas förstatligandet av djurskyddskontrollerna år 2009 som ett gott exempel. Samtidigt visar Statskontorets uppföljning av den reformen att antalet kontroller efter övertagandet minskade kraftigt, att kontrollerna kostade mer än de resurser som tillfördes och att kontrollerna hade stora skillnader i effektivitet.

Livsmedelsverket har idag ett uppdrag att vägleda övriga kontrollmyndigheter, ett uppdrag som skulle kunna utökas och användas ytterligare.

Livsmedelsverket arbetar bland annat med att ta fram nyckeltal och rapporter

vilket är steg på vägen för att jämföra och på sikt även likrikta kontrollverksamheten. Ett stort steg har tagits i och med den nya riskklassningsmodell som implementerades 2024, men även arbetet med att få fler kommuner att använda sig av kontrollprocessen i tillsynsverksamheten är ett viktigt led för att likrikta kommunernas livsmedelskontroll. Nämnden menar att det går att åstadkomma stora förbättringar i likvärdigheten mellan kommunerna genom att fortsätta och förstärka det arbete som Livsmedelsverket redan gör.

Förutsättningar för företagen och service till företag och allmänhet

Vad gäller förenklingen för företagen är det viktigt att påpeka den absoluta majoriteten av de berörda verksamheterna idag inte har Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som kontrollmyndighet. Däremot kommer de även efter den föreslagna reformen vara föremål för annan närliggande kommunal tillsyn, exempelvis inom områdena miljö, alkohol och tobak. Därigenom kommer förslaget i praktiken inte leda till ett färre antal kontrollmyndigheter för merparten av företagen, utan fler.

Det är också viktigt att understryka att många av de kommunala kontrollmyndigheterna idag har en välfungerande kontroll ifråga om såväl omfattning som kvalitet. Av NKI-mätningarna (nöjd-kund-index) framgår dessutom att företagen genomgående ger de kommunala kontrollmyndigheterna höga betyg för livsmedelskontrollen, med ett snitt NKI på 78 för 2024. 83 kommuner hade NKI på 80 eller högre, medan endast 13 kommuner hade NKI lägre än 70. Detta innebär att företagarna i de allra flesta kommunerna är mycket nöjda med hur kommunerna bedriver livsmedelskontroll.

När det gäller nackdelarna med de små kontrollmyndigheterna är det viktigt att komma ihåg att små kommuner med få inspektörer också har få livsmedelsverksamheter, dvs det är relativt få verksamheter som påverkas av nackdelarna som en liten kontrollmyndighet eventuellt medför. De större kommunerna står gemensamt för den större del verksamheterna där fördelarna med en central statlig organisation inte kommer att märkas på samma sätt eller alls eftersom dessa kommuner redan bedriver sin livsmedelskontroll med stordriftsfördelar.

Det har i förslaget inte beräknats hur mycket tid som de kommunala myndigheterna lägger på att ta emot, handlägga och utreda klagomål och misstänkta matförgiftningar från allmänheten. Det nämns kort att det inte finns siffror på detta. Som en fingervisning kan ges att Miljöförvaltningen i Uppsala med 1930 livsmedelsanläggningar, under 2024 tagit emot 586 anmälningar om misstänkta matförgiftningar och klagomål från allmänheten och andra kontrollmyndigheter. I dagsläget har miljö- och hälsoskyddsnämnden skyldighet att utföra en epidemiologisk utredning vid livsmedelsutbrott enligt 4 § LIVSFS 2005:7, tidsåtgången för sådana utredningar har inte beaktats i utredningen.

Idag kan allmänheten snabbt och enkelt nå livsmedelskontrollen i Uppsala, antingen via e-tjänster för att lämna klagomål eller misstänkta matförgiftningar eller genom att ringa Kontaktcenter. Allmänheten kan även se hur det gått på de senaste livsmedelskontrollerna på livsmedelsverksamheter i Uppsala på Livsmedelskollen. Liknande tjänster finns hos flera kommuner i Sverige. Det finns en risk att dessa kontaktvägar inte blir lika enkla med en central, statlig organisation som upplevs som längre bort.

Att centralisera kontrollen gör att kunskap om det lokala företagsklimatet i kommunen försämras. Kontakten med exempelvis markupplåtelse, alkoholhandläggare, miljöskyddshandläggare försvåras. Idag sker informationsutbyten gällande markförhållanden, lokala ordningsregler mm som gör att livsmedelsföretagen kan få lokal anpassad vägledning om olika förutsättningar för sin verksamhet. Att den centrala kontrollmyndigheten ska kunna ha samma utbyte med över 200 kommunala myndigheter och känna till deras lokala förutsättningar bedöms osannolikt.

Det lyfts i utredningen fram att råd och stöd är ett viktigt komplement till den offentliga kontrollen. Att ge stöd och rådgivning ingår redan idag i uppdraget med att utföra livsmedelskontroll. I Uppsala kommun har samtliga nystartade företag sedan flera år tillbaka, via skattemedel, fått möjlighet till 30 minuters rådgivning i samband den första livsmedelskontrollen. Servicen ges till ca 200 nystartade verksamheter årligen. Utöver detta har man som företagare möjlighet att när som helst kontakta kommunen för rådgivning eller hjälp med tolkning av regler. Nämndens erfarenheter av att kontrollera nystartade små företag är att det finns behov av extra rådgivning och stöd den första tiden. Förslaget har med stor sannolikhet underskattat hur mycket sådan rådgivning som redan ges i dagsläget runt om i landet. Den nivån av service riktad till nystartade företag (av vilka de flesta är mikroföretag), går inte att garantera med den finansiering som anges i utredningens förslag. I förslaget uppskattas kostnaderna uppgå till 2,6 miljoner kronor per år, motsvarande 2 årsarbetskrafter. Detta ska då räcka till att stödja hela landets nystartade mikroföretagare.

Personalförsörjning

Även om sårbarheten för personalförsörjningen minskar med en större organisation, finns det ingenting som talar för att problemen med att rekrytera personal med rätt kompetens till glesare befolkade områden automatiskt kommer att lösas genom att ansvaret för kontrollen går över till en statlig myndighet. Tvärtom finns det en risk att kontrollen av aktörer i de glesare befolkade delarna av landet kommer att försämrats avsevärt när arbetsplatserna flyttas längre bort från kontrollobjekten och om kontrollen ska täckas upp av personal från andra delar av landet. Flertalet kommuner har redan idag både tillräcklig bredd och spets i personalstyrkan för att ha den beredskap och uthållighet som krävs. Vid centralisering finns det en stor risk att kompetenta livsmedelsinspektörer blir kvar på sin kommunala arbetsplats i sin tidigare kommun med andra arbetsuppgifter, eftersom de kan ha andra

uppgifter i sitt uppdrag redan idag. Detta innebär också ett tapp i kompetens i den nya organisationen där det då behöver rekryteras helt ny personal.

Arbete mot välfärdsbrott och osund konkurrens

En stor fördel med den kommunala kontrollen, som nämnden anser att utredningen inte har värderat i tillräckligt hög grad, är möjligheten att kunna samordna livsmedelskontrollen med andra kommunala tillsynsområden, inte minst det samordnade arbetet mot välfärdsbrottslighet. Genom att kommunen ansvarar för kontrollen av flera olika regelverk ger detta ett bättre underlag för kommunernas brottsförebyggande ansvar. Risken med att bryta ut ansvaret för vissa kontrollområden är att kommunernas kännedom om företagen minskar. Detsamma gäller förmågan att upptäcka och motverka oseriösa aktörer som utnyttjar välfärdssystemen och snedvrider konkurrensen samt att upptäcka nya oregistrerade verksamheter om det geografiska området för kontrollmyndigheten ökar.

Avgifter

Även i fråga om likvärdigheten avseende avgifterna för kontrollen finns det skäl att invända mot utredningens slutsatser. Det stämmer förvisso att det idag spretar betydligt mellan kommunerna i både timavgiften och avgiftsuttaget för livsmedelskontroll, och att timavgiften för kontrollen blir likvärdig och enhetlig med en enda kontrollmyndighet. Men precis som utredningen konstaterar innebär det samtidigt att kostnaden för livsmedelskontroll genom reformen med all sannolikhet kommer bli högre för de företag som i dag har kommunala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverkets timavgift för livsmedelskontroll är drygt 800 kronor högre än snittet för kommunerna, och drygt 300 kronor högre än den högsta kommunala timavgiften i landet. Utredningen konstaterar också att kostnaderna förväntas öka för staten med drygt 130 miljoner kronor årligen jämfört med idag. Det blir därmed dyrare för både företagarna och staten med den nu föreslagna reformen och det finns med andra ord inte något likhetstecken mellan likvärdiga avgifter och en stärkt konkurrenskraft för företagen, eftersom utredningens förslag innebär att kostnaderna för företagen rent faktiskt kommer att öka.

Dricksvatten

För dricksvattenkontrollen finns det framför allt fördelar med en centraliserad organisation. En sådan kan innebära större möjligheter att bygga upp en specialistkompetens avseende just dricksvatten och ett tydligare ansvar till exempel för vem som kontrollerar säkerhet gällande NIS, NIS2 och CER. I dagsläget finns det oklarheter mellan myndigheterna vem som ansvarar för vad avseende detta på berörda anläggningar. För dricksvattenproducenter som försörjer flera kommuner underlättar förslaget myndighetskontakten då det bara blir en kontrollmyndighet i stället för flera.

Utredningen föreslår att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende dricksvattenanläggningar bör finansieras med allmänna medel, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats. Detta motiveras med att en stor del av kostnaderna för offentlig kontroll vid dricksvattenanläggningarna redan i dag kan sägas vara indirekt skattefinansierade, samt att den offentliga kontrollen av dricksvatten kommer hela samhället till del. För kommunerna innebär detta minskade utgifter.

En nackdel med en centraliserad myndighet är att den kan sakna tillgång till lokala kunskaper och information om markförhållanden, som idag finns hos den kommunala kontrollmyndigheten. Denna kunskap är viktig för att ställa krav på dricksvattenanläggningar, till exempel när det gäller riskbaserade provtagningar av PFAS utifrån de lokala förutsättningarna. Med en centraliserad myndighet kommer de lokala förhållandena inte kännas till på samma sätt och samarbete kommer behövas med kommunerna för att få tillgång till denna information.

Beredskap

Avseende beredskap finns det både för- och nackdelar med en statlig, mer centraliserad organisation. För kommunerna kommer information vid en kris rörande livsmedel och dricksvatten bli svårare att hantera. I nuläget är tillsynsmyndigheten en kommunal organisation som både kan övervaka att verksamhetsutövare tar säkra beslut om livsmedel och dricksvatten, men även kan övervaka att information når fram till berörda delar av kommunen. Med en central kontrollmyndighet blir det, för den kommun som äger krisen, ännu en aktör att hålla kontakt med.

Den lokala kännedomen bedöms försämrats om inspektörer jobbar över ett större geografiskt område och detta kan bidra till att längre tid behövs för att utreda och avgöra omfattningen av en kris. Om det t.ex. blir strömavbrott eller en brand i en kommun kommer det att ta längre tid innan den informationen når den centrala organisationen som kan behöva agera för att säkerställa säkra livsmedel.

Det är också viktigt att bevaka att samlandet av information om alla livsmedelsverksamheter inklusive dricksvattenanläggningar inte innebär en säkerhetsrisk för Sverige. Genom att styra behörigheter kan åtkomst till känsliga uppgifter eller register begränsas.

Vid en större samhällsstörning blir en central kontrollmyndighet mer robust då de operativa resurserna som kan agera är fler. Dessutom innebär det minskat arbetet med att vägleda och samordna nuvarande kontrollmyndigheter. Under förutsättning att det skapas en decentraliserad organisation utspridd i landet kan myndigheten öka förmågan att kunna hantera sina uppgifter vid en krissituation.

Revision

I dagsläget har inte Sverige ett heltäckande system för revisioner inom livsmedelskedjan som når upp till kraven i EU:s kontrollförordning. Avsaknad av revision av den kommunala livsmedelskontrollen bidrar självklart till brister i likvärdighet och effektivitet i kontrollen då avvikelser inte uppmärksammas och kontrollen inte jämförs. I utredningens förslag föreslås Livsmedelsverkets nya kontrollorganisation revideras av Livsmedelsverkets revisionsavdelning och att Livsmedelsverket även under övergångsperioden till statlig kontroll ska revidera ett antal kommuner. Det är bra att det föreslås en lösning på revisionsfrågan, men nämnden anser att den revisionsform som föreslås i övergångsperioden, där Livsmedelsverket reviderar kommunerna, skulle kunna användas även i nuvarande kontrollorganisation och då medföra en stor effekt i en mer likvärdig och effektiv livsmedelskontroll mellan kommunerna. Viktigt är dock att det medföljer tydliga mandat och möjligheter till åtgärder och sanktioner för den reviderande myndigheten. Ett alternativ skulle också kunna vara att återgå till lösningen med länsstyrelserna som reviderande myndighet, men med tydlig vägledning från livsmedelsverket samt mandat för åtgärder och sanktioner vid avvikelser.

Livsmedelsverket

En stor utmaning med att överföra ansvaret för livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket är att myndigheten idag har ett ytterst begränsat operativt kontrollansvar. Enligt utredningen ansvarar idag Livsmedelsverket för att utföra offentlig kontroll på cirka 1500 anläggningar, medan kommunerna ansvarar för ungefär 96 000 anläggningar. Den typ av verksamheter som Livsmedelsverket kontrollerar är också mycket avgränsad och avser framför allt animalieanläggningar med särskilda hygienregler, medan kommunerna ansvarar för i princip alla andra typer av anläggningar efter primärproduktion. Det finns idag cirka 300 anställda på Livsmedelsverket som arbetar med livsmedelskontroll, medan det hos kommunerna finns drygt 1000 personer med denna arbetsuppgift (motsvarande cirka 700 årsarbetskrafter). Personalstyrkan hos Livsmedelsverket som ska arbeta med operativ kontroll kommer därmed behöva mer än tredubblas, och det exklusive den ökning av verksamhetsstödjande personal (administration, IT, HR, ekonomi, juridik, kommunikation, chefer med mera) som oundvikligen också följer av detta. Livsmedelsverket saknar dessutom idag den lokala och regionala närvaro som ett övertagande av livsmedelskontrollen i hela landet kommer att medföra. Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på representation i varje län, men såvitt nämnden förutser kommer det behövas betydligt fler regionala enheter och kontor än så. Under alla omständigheter innebär utredningens förslag ett stort behov av att anskaffa nya och ändamålsenliga lokaler och annan nödvändig kapacitet på ett stort antal platser runt om i landet där man idag inte har någon verksamhet.

Förslaget medför således en omfattande utökning och ändring av myndighetens ansvar och storlek som kommer att medföra betydande utmaningar, tid och fokus för att få på plats.

Animaliska biprodukter (ABP)

Nämnden instämmer i att det finns fördelar med att ha en central myndighet som utför kontrollen av ABP. Det kan bli enklare för en myndighet att ha ett uppdaterat register istället för att flera myndigheter ska behöva upprätta register. Det kan också vara enklare att bygga upp den kunskap och kompetens som behövs inom en central myndighet istället för att det ska finnas någon eller några med kunskap inom området inom varje enskild kommun. Att ABP-kontrollen i nuläget inte bedöms leva upp till de krav som ställs i lagstiftningen beror dock inte bara på hur kontrollen är organiserad utan också i stort på att det saknas tillräcklig vägledning från Jordbruksverket om hur kontrollen ska genomföras vad gäller t. ex. planeringen av och frekvens för kontrollen samt checklistor för hur kontrollerna ska genomföras i praktiken. Jordbruksverket har heller inte arbetat för att förstärka den kommunala samverkan inom området eller samordnat kontrollprojekt för att utöka kommunernas tillsyn. Kommunernas kontroller hade förmodligen kunnat förbättras avsevärt om Jordbruksverket hade gett mer och tydligare vägledning och samordning. Även avseende kontrollområdet ABP får flertalet företag en ny kontrollmyndighet eller i vart fall inte färre kontrollmyndigheter eftersom kommunerna fortfarande ansvarar för miljöbalkstillsyn och växtskyddsmedelskontroll. I dagsläget görs ABP-kontrollen i samband med dessa kontroller varför en flytt av ABP-kontrollen till Jordbruksverket inte kommer att leda till färre tillsynsbesök från myndigheter för företagen.

I utredningen anges att det 2023 rapporterades in tid för ABP-kontroll motsvarande 2,5 årsarbetskrafter för alla kommuners kontroll och att detta därmed skulle motsvara behovet av resurser hos Jordbruksverket om de skulle ta över kontrollen. Nämnden menar att detta är en väldigt stor underskattning av behovet för att utföra ABP-kontroll för hela landet eftersom tid för detta kontrollområde troligen redovisas i annan tid och därför är kraftigt underredovisad. I utredningen tas dessutom upp att kommunerna inte gör kontroller med tillräcklig frekvens. Detta sammantaget ger att nämnden har väldigt svårt att se att 2,5 årsarbetskrafter ska räcka till att utföra all kontroll av animaliska biprodukter i hela landet med regelbundna intervall samt att hålla uppdaterade register över kontrollobjekten. Risker med att flytta över ABP-kontrollen till den centrala myndigheten blir därmed att kontrollen inte kommer att utföras alls, eller i vart fall i ännu lägre utsträckning än i nuläget.

Tidsaspekten

En reform av den föreslagna storleken kommer bli kostsam både i form av rena omställningsutgifter och i förlorad effektivitet för kärnverksamheten – det vill säga utförande av offentlig kontroll och vägledning till företag – inte bara för de

övertagande myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket, utan för alla berörda kontrollmyndigheter. Nämnden konstaterar att den tidsplan och kostnadsberäkning som utredningen har presenterat för förslaget framstår som orimlig och rejält i underkant. Nämnden saknar också en bedömning av när den nya kontrollorganisationen förväntas vara fullt operativ igen – med andra ord, när kontrollorganisationen bedöms kunna utföra offentlig kontroll i sådan omfattning och kvalitet som motsvarar kontrollförordningens krav. Det är inte rimligt att utgå från att en så stor reform som här är fråga om ska kunna genomföras på bara två år och den nya kapaciteten byggas upp simultant på flera platser i landet, samtidigt som ansvaret för den kommunala kontrollen avvecklas och förs över till Livsmedelsverket och Jordbruksverket och därvid omgående kunna leverera operativ kontroll på en likvärdig nivå. Det är oundvikligt att det blir ett glapp mellan den tid som kommunerna ska utföra kontrollen och Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska ta över, då det i flera fall kommer vara samma personal som ska byta arbetsgivare, arbetsplats, lära sig nya system och så vidare. Utöver denna omställning kommer det bli en period innan den nya kontrollorganisationen har satt sig och är fullt fungerande. Livsmedelskontroll är en samhällsviktig verksamhet som inte bör hanteras med slapphänthet utan tas på allvar. Är reformen värd att genomföras på bekostnad av en idag i grund välfungerande kontrollverksamhet och en troligen rejäl nedgång i livsmedelssäkerhet under en längre tid?

Nämnden delar därför inte utredningens bild av att förändringen skyndsamt måste genomföras. Det är viktigare att det blir rätt från början och att förändringen kan ske under genomtänkta och ordnade former, än att hasta fram ett beslut och forcera ett genomförande.

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan

– för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft

*Betänkande av Utredningen om förenkling
och finansiering av kontrollorganisationen
i livsmedelskedjan*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:64

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1273-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1274-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Till särskild utredare förordnades samma dag riksdagsledamoten Magnus Oscarsson. Den 28 november 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen, vilket innebär att utredningstiden förlängdes till och med den 31 maj 2025.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 12 mars 2024 verksamhetssamordnaren Emma Nordvik Premfors, Livsmedelsverket, foderhandläggaren Rebecca Wärnbring, Jordbruksverket, handläggaren Erik Palm, Tillväxtverket, avdelningschefen Nina Elmsjö, Länsstyrelserna, branschansvarige Aksel Ydrén, Länsstyrelsen i Jämtlands län, enhetschefen Kristine Fornander, Stockholms stad, livsmedelsinspektören Daniel Rietz, Göteborgs stad, tillsynsamordnaren Shahram Shahmardian, Huddinge kommun, bitr. avdelningschefen Anna Zakrisson, Östersunds kommun, förbundsjuristen Hampus Allerstrand, Sveriges Kommuner och Regioner, näringspolitiska experten Marie Rydén, Livsmedelsföretagen, branschansvarige Anna Kaijser, Lantbrukarnas Riksförbund, chefsjuristen tillika avdelningschefen Stefan Lundin, Visita, sakkunniga gårdsmejeristen Boel Bindby, Sveriges Gårdsmejerister, näringspolitiskt ansvarige Martin Andersson, Svensk dagligvaruhandel, agronomen Sara Nilsson, Hushållningssällskapet, chefen Theres Strand, Gård och Djurhälsan, verkställande direktören Pontus Thureson, Foder och Spannmål, verkställande direktören Magnus Därth, Kött och Charkuteriföretagen i Sverige, styrelseledamoten Jan Tholerus, Småbrukarnas Riksförbund, kanslirådet Frida Nordholm, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, departementssekreteraren Stefan Ernlund, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och departe-

mentssekreteraren Lisa Ståhl, Klimat- och näringslivsdepartementet. Under perioden 12 mars 2024 t.o.m. den 30 januari 2025 var ämnesrådet Johan Krallis Anell, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, förordnad som expert i utredningen.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Från och med den 1 februari 2024 har hovrättsassessorn Sanna Berg arbetat som huvudsekreterare. Som sekreterare i utredningen har även arbetat miljöjuristen Christin Vildevik från och med den 12 februari 2024, agronomen Inger Pehrson från och med den 19 februari 2024, kamrättsassessorn Ewa Nordström från och med den 8 april 2024 till och med den 9 april 2025 samt förvaltningsjuristen Ingrid Murisoja från och med den 1 oktober 2024.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan. Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses den särskilda utredaren och utredningssekretariatet. Utredningens experter har i hög grad varit delaktiga i att ta fram förslagen. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Härmed överlämnas betänkandet *En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft* (SOU 2025:64). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i maj 2025

Magnus Oscarsson

Sanna Berg
Christin Vildevik
Inger Pehrson
Ewa Nordström
Ingrid Murisoja

Innehåll

Sammanfattning	25
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till förordning om samordning och samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna	43
1.2 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	47
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	50
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	52
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.....	55
1.6 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192).....	57
1.7 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)	58
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter	65
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter	70

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	71
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket	73
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk	76
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel.....	78
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion	79
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.....	82
1.16	Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)	84
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter	87
2	Utredningens uppdrag, arbete och avgränsningar	91
3	Offentlig kontroll i livsmedelskedjan	95
3.1	EU-rättsliga utgångspunkter	95
3.1.1	Begreppet livsmedelskedjan.....	97
3.1.2	Kontrollförordningen	99
3.1.3	Grundläggande krav på kontrollmyndigheterna	103
3.2	EU:s materiella lagstiftning	109
3.3	Svensk rätt kompletterar EU-rätten.....	113
3.3.1	Livsmedel.....	114
3.3.2	Foder.....	119
3.3.3	ABP.....	121
3.3.4	Djurskydd.....	123
3.3.5	Myndigheternas föreskrifter och allmänna råd ...	128

3.4	Myndigheternas vägledningar	130
3.5	Branschriktlinjer	131
4	Angränsande områden som omfattas av kontrollförfordningen.....	133
4.1	Beredskap för foder- och livsmedelskedjan.....	133
4.1.1	De statliga myndigheternas ansvar för beredskapsarbete	133
4.1.2	Den allmänna beredskapsplanen.....	135
4.2	Djurhälsa.....	136
4.3	Smittskydd.....	137
4.3.1	Jordbruksverket	138
4.3.2	Livsmedelsverket	142
4.3.3	Länsstyrelsen	143
4.3.4	De kommunala kontrollmyndigheterna.....	143
4.3.5	Statens veterinärmedicinska anstalt.....	144
4.4	Djurskydd.....	145
4.5	Skyddade beteckningar	145
4.6	Ekologisk produktion.....	146
4.7	Spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.....	148
5	Aktörernas syn på förenkling.....	151
5.1	Begrepp och berörda aktörer.....	151
5.1.1	Livsmedel	152
5.1.2	Foder	154
5.1.3	ABP	155
5.1.4	Djurskydd	156
5.2	Politisk inriktning gällande förenkling.....	156
5.3	Företagens syn på förenkling	160
5.3.1	Kontrollorganisationen	160
5.3.2	Finansiering av kontrollen	162
5.3.3	Rådgivning och stöd.....	162

5.3.4	Myndigheternas samverkan och dialog.....	163
5.3.5	Mikroföretag med diversifierad verksamhet	164
6	Offentlig rätt och frågor om statsstöd	171
6.1	Grundlagarna och förvaltningsrätten	171
6.2	Rådgivning och stöd.....	172
6.2.1	Kontrollförordningen	172
6.2.2	Förvaltningsmyndigheternas serviceskyldighet mot enskilda	173
6.2.3	Kontrollmyndigheterna ska ge råd till enskilda ..	175
6.3	Myndigheter ska samverka med varandra	176
6.4	Den kommunala självstyrelsen	176
6.5	Statsstöd.....	178
6.5.1	Utgångspunkten är att statsstöd är förbjudet	178
6.5.2	Möjlighet till undantag från statsstödsbestämmelserna.....	179
7	Kontrollmyndigheterna och deras uppgifter.....	183
7.1	Myndigheternas ansvar.....	184
7.2	Den offentliga kontrollens nuvarande organisation.....	185
7.3	Kontrollmyndigheternas organisation och ansvarsområden	187
7.3.1	Livsmedelsverket.....	187
7.3.2	Jordbruksverket.....	192
7.3.3	Länsstyrelserna.....	197
7.3.4	De kommunala kontrollmyndigheterna	201
7.4	Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP)	205
7.5	Samordning och samverkan mellan myndigheter.....	206
7.5.1	Nationell lagstiftning	207
7.5.2	Samordning.....	207
7.5.3	Horisontell och vertikal samverkan	209
7.6	Samhällsviktig verksamhet	219

7.7	Rådgivning.....	221
7.8	Digitalisering	223
8	Revision av kontrollmyndigheterna	229
8.1	Kravet på revision m.m.....	229
8.1.1	Samordning av det nationella systemet för revision	230
8.2	EU-kommissionens vägledning	231
8.2.1	Riskbaserat revisionsprogram	234
8.3	Myndigheter som utför revision	235
8.3.1	Livsmedelsverket	235
8.3.2	Jordbruksverket	235
8.3.3	Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisioner av länsstyrelserna	236
8.3.4	Länsstyrelserna	237
8.3.5	De kommunala kontrollmyndigheterna.....	238
8.4	Revision på EU-nivå m.m.....	239
8.4.1	SANTE F-revision.....	240
8.4.2	National Audit System Network (NAS).....	240
8.4.3	Nordiskt samarbete avseende revision	241
8.4.4	The Institute of Internal Auditors Sverige	241
9	Finansieringen av den offentliga kontrollen	243
9.1	Skatter och avgifter i Sverige	244
9.1.1	Regeringsformen	244
9.1.2	Övergripande om statliga och kommunala avgifter.....	245
9.1.3	Regeringens skrivelse om tillsynsfinansiering	247
9.2	Kontrollförfordningen	248
9.2.1	Obligatoriska avgifter.....	249
9.2.2	Hur obligatoriska avgifter får tas ut	250
9.2.3	Kostnader som får ligga till grund för obligatoriska avgifter	251
9.2.4	Minskning av obligatoriska avgifter och pålagor	254

9.3	Bakgrunden till nuvarande finansiering av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan	255
9.3.1	Regeringens proposition inför anpassningen av svenska regler till den tidigare kontrollförfordningen.....	255
9.3.2	Regeringens proposition inför centralisering av kontroll av primärproduktion och djurskydd.....	256
9.3.3	Regeringens proposition inför den nya kontrollförfordningen.....	258
9.4	Kontrollmyndigheternas rätt att ta ut avgifter	259
9.4.1	Bemyndigande i lag	259
9.4.2	Förordningar om avgifter	259
9.5	Kontrollmyndigheternas avgifter	270
9.5.1	Risikklassning.....	271
9.5.2	Livsmedelsverket.....	273
9.5.3	Jordbruksverket.....	281
9.5.4	Länsstyrelserna.....	285
9.5.5	De kommunala kontrollmyndigheterna	287
9.6	Kontrollmyndigheternas kostnader	291
9.6.1	Livsmedelsverket.....	291
9.6.2	Jordbruksverket.....	293
9.6.3	Länsstyrelserna.....	294
9.6.4	De kommunala kontrollmyndigheterna	295
10	Andra länders kontrollorganisationer	297
10.1	Finland	297
10.1.1	Allmänt om kontrollorganisationen	298
10.1.2	Roukavirasto.....	298
10.1.3	Den regionala förvaltningen	299
10.1.4	De kommunala kontrollmyndigheterna	300
10.1.5	Reformen av den kommunala kontrollorganisationen	300
10.1.6	För- och nackdelar med den finska kontrollorganisationen	302
10.1.7	Särskilda regler för mikroföretag med diversifierad verksamhet	303

10.1.8	Finansiering.....	305
10.1.9	Krav på hygienpass	306
10.2	Danmark.....	306
10.2.1	Fødevarestyrelsen ansvarar för offentlig kontroll i livsmedelskedjan	307
10.2.2	Fødevarestyrelsens organisation.....	308
10.2.3	Smiley-systemet.....	309
10.2.4	Dialog med olika branscher	309
10.2.5	Registrering och kontroll.....	309
10.2.6	Kompetensutveckling.....	310
10.2.7	För- och nackdelar med kontrollorganisationen.....	311
10.2.8	Finansiering.....	311
10.2.9	Småskaliga livsmedelsföretag.....	312
10.3	Norge.....	313
10.3.1	Mattilsynet utövar offentlig kontroll i livsmedelskedjan	314
10.3.2	Reformen och inrättandet av Mattilsynet	314
10.3.3	Den offentliga kontrollen	317
10.3.4	För- och nackdelar med nuvarande organisation.....	318
10.3.5	Finansiering.....	319
10.4	Tyskland	319
10.4.1	Kontrollorganisationen	320
10.4.2	Kontrollens genomförande	322
10.5	Avslutande reflektioner.....	323
11	Tidigare utvärderingar och uppföljningar av kontrollorganisationen	325
11.1	En kort historisk tillbakablick.....	325
11.2	Tidigare utredningar	326
11.2.1	Övergripande utredningar om kontroll och tillsyn.....	327
11.2.2	Utredningar om livsmedelskontrollen	329
11.3	Tidigare erfarenheter	336

11.3.1	Livsmedelsverkets övertagande av ansvar för mindre animalieanläggningar (853-anläggningar)	336
11.3.2	Länsstyrelsernas övertagande av kontroll avseende djurskydd, livsmedel och foder i primärproduktionen.....	336
12	Utmaningar i livsmedelskontrollen	339
12.1	Allmänt om livsmedelskontrollen	339
12.1.1	Livsmedelsverkets livsmedelskontroll	340
12.1.2	Länsstyrelsernas livsmedelskontroll av primärproducenter.....	345
12.1.3	Kommunernas livsmedelskontroll	348
12.2	Fördelar- och nackdelar med nuvarande kontrollorganisation för livsmedelskontrollen.....	351
12.2.1	Livsmedelsverket.....	351
12.2.2	Länsstyrelserna.....	352
12.2.3	Kommunal livsmedelskontroll	354
12.2.4	Fördelar med statligt kontrollansvar	357
12.2.5	Fördelar med kommunalt kontrollansvar.....	358
12.2.6	Sammanfattande slutsatser	361
12.3	Befintlig fördelning av kontrollansvar	362
12.3.1	Kontrollansvar uppsamlingscentraler för vilt.....	363
12.3.2	Kontrollansvar för nationellt verksamma aktörer.....	364
12.3.3	Särskilt krävande kontrollområden.....	367
13	Utmaningar i foder- och ABP-kontrollen	369
13.1	Foderkontrollen.....	369
13.1.1	Vad kontrolleras i foderkontrollen	371
13.1.2	Förändringsarbete inom foderkontrollen.....	372
13.1.3	Utvärdering av foderkontrollen	373
13.2	ABP-kontrollen	374
13.2.1	Jordbruksverkets kontrollansvar.....	376
13.2.2	Länsstyrelsernas kontrollansvar	376
13.2.3	Kommunernas kontrollansvar.....	376

13.2.4	Livsmedelsverkets kontrollansvar	381
13.2.5	Kontroll av verksamheterna.....	382
13.2.6	Utvärdering av ABP-kontrollen	383
13.3	Resultat av Jordbruksverkets internrevisioner	385
14	Övergripande utmaningar med nuvarande kontrollorganisation	389
14.1	Närliggande offentlig kontroll.....	389
14.1.1	Kontrollansvar i samband med slakt	392
14.2	Utmaningar i revisionssystemet.....	402
14.2.1	Revisioner av de centrala och regionala kontrollmyndigheterna	403
14.2.2	Revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna	404
14.2.3	Revision av kontrollen inom ABP-området	405
14.3	Andra utmaningar i kontrollorganisationen	406
14.3.1	Möjligheter till rekrytering	406
14.3.2	Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar	407
14.3.3	Myndighetsgränser	408
14.3.4	Påverkan	410
14.3.5	Samverkan	410
14.3.6	Råd och stöd	411
14.3.7	Två centrala myndigheter i livsmedelskedjan	412
14.3.8	Förändringar i omvärlden	414
15	Utmaningar med nuvarande finansiering.....	415
15.1	Företagens perspektiv.....	415
15.1.1	Många olika kontrollavgifter	415
15.1.2	Olikheter i kommunernas timtaxor och riskklassningar	416
15.1.3	Effekter av den nya riskklassningsmodellen i kombination med timdebitering.....	419
15.1.4	Godkännandavgifter och avgifter för offentlig kontroll för animalieanläggningar samt exportgodkännande	420

15.1.5	Våra reflektioner	422
15.2	Myndigheternas perspektiv.....	426
15.2.1	Olikheter i kontrollmyndigheternas bedömningar.....	426
15.2.2	Kontrollmyndigheter är ofta underfinansierade	426
15.2.3	Sådant kontrollmyndigheten inte kan finansiera med avgifter	427
15.2.4	Efterhandsdebitering	428
15.2.5	Effekter av den nya riskklassningsmodellen	429
15.2.6	Våra reflektioner	430
16	Kontrollorganisationen behöver förändras	435
16.1	Syftet med offentlig kontroll.....	435
16.2	Nuvarande kontrollorganisations förenlighet med kontrollförordningens krav	436
16.2.1	Kraven i kontrollförordningen.....	437
16.3	Nuvarande kontrollorganisation är inte effektiv	440
16.4	Sammanfattning av utmaningarna med nuvarande kontrollorganisation.....	443
17	Förändring av kommunalt kontrollansvar för livsmedel .	447
17.1	Nollalternativet.....	448
17.2	Koncentration av kommunalt kontrollansvar.....	449
17.2.1	Beskrivning av genomförande	449
17.2.2	Effekter av förslaget.....	456
17.2.3	Möjligheter att öka styrningen av kommunala kontrollavgifter	460
17.3	En koncentration av kommunalt kontrollansvar ger inte tillräcklig effekt.....	464
17.4	Statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen	465
17.4.1	Två alternativ	465

17.4.2	Den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till Livsmedelsverket	466
17.4.3	Den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till länsstyrelserna.....	475
17.4.4	Revision.....	480
17.4.5	Förutsättningar att hantera andra utmaningar.....	481
17.4.6	Sammanfattande slutsatser.....	484
17.5	En reform av den kommunala livsmedelskontrollen löser inte alla problem.....	484
17.5.1	Länsstyrelsernas livsmedelskontroll.....	486
17.5.2	Kontroll vid uppsamlingscentraler för vilt.....	487
17.5.3	Närliggande offentlig kontroll.....	487
17.5.4	Kontrollansvar i samband med slakt	489
17.5.5	Foder	489
17.5.6	ABP-kontrollen	490
17.5.7	Andra utmaningar.....	490
17.6	Några lösningar på övriga problem.....	493
17.7	Sammanfattning	494
18	En centralisering av kontrollen i livsmedelskedjan.....	495
18.1	Generella effekter med centralisering.....	496
18.2	Utformning av alternativen	499
18.2.1	En ansvarig kontrollmyndighet	500
18.2.2	Två ansvariga kontrollmyndigheter.....	500
18.3	Hur alternativen löser de konstaterade problemen	501
18.3.1	Livsmedelskontrollen	501
18.3.2	Gränsdragning mellan myndigheter inom livsmedelskontrollen	503
18.3.3	Foder- och ABP-kontrollen	503
18.3.4	Effekter för de övergripande problemen med nuvarande kontrollorganisation.....	509
18.3.5	Effekter på kontrollmyndigheternas andra uppgifter.....	515
18.3.6	Effekter på kontrollmyndigheternas angränsande områden.....	517

18.4	Sammanfattning av alternativ för centralisering.....	518
18.4.1	Centralisering till Livsmedelsverket	519
18.4.2	Centralisering till Jordbruksverket	519
18.4.3	Centralisering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket	520
18.5	Våra slutsatser om kontrollorganisationen	521
18.5.1	Livsmedelskontrollen.....	522
18.5.2	Foderkontrollen	524
18.5.3	ABP-kontrollen.....	525
18.6	En kontrollmyndighet för hela livsmedelskedjan vore det bästa alternativet.....	526
18.7	Kontrollansvar i samband med slakt	527
18.7.1	Koncentration till Livsmedelsverket.....	529
18.7.2	Koncentration till Jordbruksverket	531
18.7.3	Utveckling av nuvarande ansvarsfördelning.....	533
18.7.4	Slutsats ansvarsfördelning	538
18.7.5	Frågor om sekretess och dialog.....	541
18.7.6	Djurägarens ställning	542
19	En reformerad kontrollorganisation för livsmedelskedjan.....	545
19.1	Livsmedelsverket får ansvaret för livsmedelskontrollen	545
19.1.1	Reform av livsmedelskontrollen	545
19.1.2	Författningsändringar	547
19.1.3	Planering av organisationens utformning.....	549
19.1.4	Förändringsarbete inom myndigheten	550
19.1.5	Styrningen och ledningen av Livsmedelsverket ..	551
19.1.6	Kompetensförsörjning.....	552
19.1.7	En decentraliserad organisation	553
19.1.8	Intern organisering av den operativa kontrollen	555
19.1.9	Revision	557
19.1.10	Ett digitalt arbetssätt bör främjas	558
19.2	Jordbruksverket får ansvaret för kontrollen avseende foder och ABP	558
19.2.1	Reform av foderkontrollen.....	559

19.2.2	Reform av ABP-kontrollen.....	559
19.2.3	Författningsändringar	560
19.2.4	Planering av organisationens utformning	562
19.2.5	Kompetensförsörjning	562
19.2.6	Intern organisering av den operativa kontrollen.....	563
19.2.7	Revision.....	564
19.2.8	Ett digitalt arbetssätt bör främjas	565
19.3	Kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt	565
19.3.1	Länsstyrelserna ska genom officiell veterinär kontrollera transport till slakt.....	566
19.3.2	Jordbruksverket ska kunna utnämna veterinärer inom länsstyrelsen till officiella veterinärer	566
19.3.3	Länsstyrelserna ska kunna överföra uppgifter om kontroll av transport till slakt till Livsmedelsverket.....	568
19.3.4	Livsmedelsverket ska kontrollera djurskydd i slakterier.....	569
19.4	Möjlighet till överlåtelse av operativ foder- och ABP-kontroll.....	570
19.4.1	Revision vid överlåtelse av kontroll.....	572
19.5	En övergångslösning avseende revisionen av livsmedels- och ABP-kontrollen	573
19.6	Myndigheternas förberedelser för organisationsförändringen.....	574
19.6.1	Överföring av information och data.....	574
19.6.2	Livsmedelsverket	576
19.6.3	Jordbruksverket	579
19.6.4	Djurskydd i samband med slakt	579
19.7	Följdändringar rörande kontroll av skyddade beteckningar och ekologisk produktion.....	580

20	Informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och behandling av personuppgifter	583
20.1	Informationsutbyte mellan myndigheter.....	584
20.1.1	Bestämmelser om informationsutbyte på nationell nivå.....	584
20.1.2	EU-bestämmelser om informationsutbyte på nationell nivå.....	589
20.1.3	Myndighetsrapportering.....	591
20.1.4	Det finns ett behov av att kunna dela information mellan kontrollmyndigheterna.....	592
20.1.5	Information om verksamheter och om utförda kontroller ska kunna föras över från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna utan hinder av sekretess	597
20.2	Behandling av personuppgifter	599
20.2.1	Dataskyddsförordningen.....	601
20.2.2	Förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen	603
20.3	Det finns ett behov av att utreda vilka It-lösningar som den nya kontrollorganisationen kräver	606
21	Överväganden finansiering	609
21.1	Allmänna överväganden om finansieringen av den offentliga kontrollen	609
21.1.1	Avgiftsfinansiering bör vara utgångspunkten	611
21.1.2	Landsbygdens utveckling, tillväxt och sysselsättning.....	611
21.1.3	Hur konkurrenskraften i livsmedelskedjan påverkas av principerna för nuvarande finansiering och avgiftskonstruktioner.....	612
21.2	Generellt om skattefinansiering som finansieringsform....	618
21.3	Övergripande bedömningar av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som bör finansieras helt eller delvis med allmänna medel	619
21.3.1	Dricksvattenanläggningar	620

21.3.2	Primärproducenter av livsmedel och foder inklusive jägare som överlåter små mängder av vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter	624
21.3.3	Slakterier och vilthanteringsanläggningar	625
21.4	Minskning av avgifter för stärkt konkurrenskraft	626
21.4.1	ABP-kontroll i primärproduktionen	626
21.4.2	Kontrollprogram	628
21.4.3	853-anläggningar med liten produktion	631
21.4.4	Avgifter för exportgodkännande av anläggning	640
21.5	Revision	643
21.5.1	Tillfällig lösning avseende revision av kommunala kontrollmyndigheter	645
21.6	Debitering av avgifter för kontroll av foder och animaliska biprodukter	645
21.6.1	Efterhandsdebitering inom livsmedelskontrollen	646
21.6.2	Årlig avgift för foder- och ABP-kontrollen	648
21.6.3	Finansiering av offentlig kontroll som kan överlåtas från Jordbruksverket till Livsmedelsverket	650
21.7	Enkla, likvärdiga och förutsägbara avgifter	652
21.7.1	Hur våra förslag om organisationen av den offentliga kontrollen bedöms påverka avgifterna	653
21.7.2	Efterhandsdebitering i livsmedelskontrollen	654
21.7.3	Enkla och förutsägbara avgifter utifrån nedlagd tid eller med ett schablonbelopp	655
22	Råd, stöd, samverkan och dialog	661
22.1	Råd och stöd	661
22.1.1	Myndigheterna får genom centralisering bättre förutsättningar att ge råd och stöd	662
22.1.2	Myndigheterna kan genom centralisering minska variationen i tillgänglighet	663

22.1.3	Myndigheterna behöver kontinuerligt arbeta med bemötande	665
22.1.4	Myndigheterna måste arbeta strategiskt med råd och stöd	666
22.2	Myndigheternas samordning och samverkan	668
22.2.1	Samordning.....	668
22.2.2	Samverkan.....	670
22.2.3	Exempel på myndighetssamverkan	673
22.2.4	Krav på samordning och samverkan behöver förtydligas	676
22.2.5	Ny förordning om samverkan och samordning ska införas	678
22.3	Dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan	685
23	Ytterligare satsningar på små företag	691
23.1	Hur våra förslag om centralisering och finansiering förenklar för små företag.....	691
23.2	Behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag.....	693
23.3	Livsmedelsverket behöver säkerställa kompetensförsörjning gällande små företags villkor.....	696
23.4	Utökning av uppdraget för Länsstyrelsen Jämtlands län ...	697
24	Förenklingsarbetet måste intensifieras	701
24.1	Förenkling av materiella regler behöver genomföras systematiskt	702
24.2	Lantbrukets regelbörda behöver ses över i samarbete med branschen	705
24.3	Myndigheterna får stor potential att förenkla och minska administration.....	706
24.4	Ett helhetsgrepp om lagstiftningen	708
24.5	Företagens kostnader	708

25	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	711
25.1	Förslag om kontrollansvar för livsmedel, foder och ABP	711
25.1.1	Behovet av övergångsbestämmelser	712
25.2	Förslag om kontrollansvar vid slakt.....	715
25.3	Revision	715
25.4	Informationsutbyte mellan myndigheter	716
25.5	Finansiering	716
25.6	Förordningen om myndigheternas samverkan	717
25.7	Dialog	717
25.8	Ytterligare satsningar på små företag.....	717
26	Konsekvenser	719
26.1	Problem och förslag till lösningar.....	720
26.1.1	Problembeskrivning	720
26.1.2	Målformulering.....	722
26.1.3	Avgränsningar och förkortningar.....	723
26.1.4	Alternativa lösningar	724
26.1.5	Vårt förslag till lösning.....	726
26.1.6	Nollalternativet.....	727
26.1.7	Vårt förslag till lösning av djurskyddskontroll vid slakt	728
26.2	Konsekvenser för likvärdighet och effektivitet.....	729
26.3	Konsekvenser för konkurrenskraften.....	734
26.4	Konsekvenser för statliga myndigheter	738
26.4.1	Konsekvenser för Livsmedelsverket.....	739
26.4.2	Konsekvenser för Jordbruksverket	745
26.4.3	Konsekvenser för länsstyrelserna	750
26.4.4	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter	752
26.5	Konsekvenser för kommuner.....	753
26.5.1	Konsekvenser för det kommunala myndighetsuppdraget.....	753

26.5.2	Konsekvenser för den kommunala organisationen	756
26.5.3	Konsekvenser för kommunala kontrollmyndigheters ekonomi	759
26.5.4	Konsekvenser för kommuner i övrigt.....	760
26.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	761
26.7	Konsekvenser för kontrollmyndigheternas samverkan	762
26.8	Konsekvenser för kontrollmyndigheternas administration.....	764
26.9	Konsekvenser för överprövande instanser.....	765
26.10	Ekonomiska konsekvenser.....	767
26.10.1	Förslagen om ändringar som avser livsmedelskontrollen.....	767
26.10.2	Förslagen om ändringar som avser foder- och ABP-kontrollen.....	770
26.10.3	Förslagen om möjlighet till överlåtelse av foder- och ABP-kontroll	773
26.10.4	Myndigheternas förberedelser inför organisationsförändringen.....	774
26.10.5	Revision	776
26.10.6	Förslagen om kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt.....	780
26.10.7	Förslag om dialog med branscher i livsmedelskedjan.....	781
26.10.8	Förslag om ny förordning om samordning och samverkan	782
26.10.9	Förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel.....	783
26.10.10	Förslag om sänkta avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för vissa 853-anläggningar	783
26.10.11	Förslag om sänkta godkännandeavgifter för vissa 853-anläggningar	786
26.10.12	Förslag om sänkta avgifter för exportgodkännande	787

26.10.13	Förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel	789
26.10.14	Förslag om behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag	789
26.10.15	Utökning av Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag.....	790
26.10.16	Effekter för statens budget	791
26.11	Konsekvenser för företag	791
26.11.1	Likvärdighet och rättssäkerhet	792
26.11.2	Effektivitet och styrning.....	792
26.11.3	Kompetens	793
26.11.4	Objektivitet och myndighetsgränser.....	794
26.11.5	Närhet	795
26.11.6	Synergieffekter.....	795
26.11.7	Revision.....	796
26.11.8	Avgifter och kontrolltid.....	796
26.11.9	Möjlighet till överlåtelse av kontrollansvaret till Livsmedelsverket.....	799
26.11.10	Nya bestämmelser om dialog med branscher i livsmedelskedjan	800
26.11.11	Nya regler om samverkan och samordning	800
26.11.12	Justeringar i kontrollansvaret vid och i anslutning till slakt	801
26.11.13	Förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel	801
26.11.14	Förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel	802
26.11.15	Förslag om sänkta avgifter för vissa 853-anläggningar.....	803
26.11.16	Förslag om sänkta avgifter för exportgodkännande.....	804
26.11.17	Behovsanpassat råd och stöd till mikroföretag....	805
26.11.18	Utökning av Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag.....	806
26.11.19	Sammanfattande effekter för olika verksamheter.....	806

26.11.20	Konsekvenser för specifika verksamheter	810
26.12	EU-perspektiv.....	816
26.13	Konsekvenser för samhället	816
26.13.1	Konsekvenser för samhällsviktig verksamhet	817
26.13.2	Konsekvenser för jämställdheten m.m.	818
26.13.3	Konsekvenser för enskilda.....	818
26.13.4	Konsekvenser för anställda inom kommun och länsstyrelse.....	819
26.13.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	821
26.14	Utvärdering av förslagen.....	822
27	Författningskommentar	823
27.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	823
27.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	826
27.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	828
27.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion	830
27.5	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)	832
	Referenser.....	835

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:170.....	853
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:17.....	873

Sammanfattning

Livsmedelskedjan utgörs i dag av nära 150 000 företag, från primärproduktion och förädlingsled till restauranger och dagligvaruhandel och svarar för åtta procent av det totala förädlingsvärdet i näringslivet.¹ Lagstiftningen som verksamheter i livsmedelskedjan måste följa syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa samt konsumenters intressen. Den offentliga kontrollen syftar till att verifiera att verksamheterna i livsmedelskedjan följer dessa regler för att säkerställa att livsmedel, foder och dricksvatten är säkra för konsumenter och djur samt att konsumenter inte vilseleds. En väl fungerande offentlig kontroll hjälper även verksamhetsutövarna att följa reglerna, vilket stärker deras konkurrenskraft.²

De grundläggande bestämmelserna om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan, inklusive finansiering, finns i förordning (EU) 2017/625³ (kontrollförordningen). Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförordningen utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra kontrollerna. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa att kontrollen är samordnad, enhetlig och effektiv (artikel 4).

¹ Livsmedelsstrategin 2.0, regeringsbeslut 2025-03-20 (LI2023/00161 m.fl.), s. 18.

² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/saharutfarskontrollen/livsmedelskedjan>, hämtad den 11 april 2025.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll). På engelska "The Official Controls Regulation (EU) 2017/625", även kallad "OCR".

Kontrollorganisationen behöver förändras

Den offentliga kontrollen i Sverige avseende livsmedel, foder, animaliska biprodukter (ABP) och djurskydd vid slakt utövas i dag av 270 kontrollmyndigheter på lokal, regional och nationell nivå. Kontrollorganisationen är komplex och ställer stora krav på samordning och samverkan. I flera utredningar och uppföljningar har det konstaterats att det finns brister i den offentliga kontrollen. Dessa brister består bl.a. i att kontrollen och avgifterna inte bedöms vara likvärdig över landet.

Den nuvarande kontrollstrukturen innebär att många kontrollmyndigheter är små och sårbara och har utmaningar med att säkerställa att det finns personal och specialkompetens inom särskilt krävande lagstiftningsområden. Kontrollkedjan som helhet brister i effektivitet och robusthet och myndigheternas geografiska behörighetsgränser medför att samma typ av livsmedel riskerar att bedömas på olika sätt över landet. En annan konsekvens av organisationsstrukturen är att det inte finns ett heltäckande system för revision.

För företagen i livsmedelskedjan innebär lagstiftningen att ett flertal regler ska uppfyllas och att reglernas efterlevnad verifieras av kontrollmyndigheterna. Myndigheterna är ansvariga för att utföra offentlig kontroll inom olika kontrollområden och har behörighet utifrån geografiska och administrativa gränser. Beroende på vilka slags verksamheter ett företag bedriver kan offentlig kontroll vid ett företag utföras av flera olika myndigheter. Företag med verksamheter inom olika kontrollområden behöver även registrera sig hos flera olika kontrollmyndigheter. Detta sammantaget leder till en administrativ börda för företagen.

Många företag upplever att det brister i likvärdigheten i kontrollen mellan olika inspektörer inom en myndighets geografiska område och även nationellt, t.ex. vad gäller tolkningen av regler, vilka åtgärder som vidtas vid avvikelser och hur stor avgift som tas ut för den offentliga kontrollen. Bristande och varierande kompetens och bemötande hos inspektörer är en annan sak som av företagen framhålls som en omständighet som försvårar den offentliga kontrollen. En del företag upplever att inspektörerna inte har tillräcklig kompetens om företagets produktionsgren. Flera företag, i synnerhet de mindre företagen, anser att kontrollmyndigheterna i större utsträck-

ning behöver beakta företagets perspektiv vid tolkning och tillämpning av regelverket.

För företagen är råd och stöd ett viktigt komplement till den offentliga kontrollen. Många företag upplever att det är svårt att få de råd och stöd som behövs. Kontrollmyndigheternas rådgivning är i hög grad beroende av vilken kompetens den aktuella inspektören har och av kontrollmyndighetens tolkning av aktuell lagstiftning. På grund av det stora antalet kontrollmyndigheter kan råd och stöd som olika företag får variera. Företagen efterlyser rådgivning med högre kvalitet, en ökad grad av samverkan mellan kontrollmyndigheterna och en ökad dialog med företagen i syfte att förenkla den offentliga kontrollen.

Ur företagets perspektiv har ofta den totala avgiftsbördan och förutsägbarheten av avgifterna betydelse. Många gånger skiljer företag som har flera myndigheter att förhålla sig till inte på vilka avgifter som tas ut – en avgift för ett visst kontrollområde blir en avgift bland flera andra som ingår i den totala kostnaden som myndigheterna debiterar. För företag med likartade verksamheter har det betydelse för upplevelsen av likvärdighet att kontrollavgifterna inte avviker i alltför stor omfattning. Det stora antalet kontrollmyndigheter medför att det är svårt att uppnå ett likvärdigt avgiftsuttag eftersom varje kontrollmyndighet fattar egna beslut om timtaxor, gör självständiga bedömningar av ett företags riskklassning samt vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska utföras.

Nuvarande avgifter upplevs av en del företag hämma konkurrenskraften. Det gäller exempelvis mindre företag med särskilt riskfylld verksamhet som hanterar animalier. Även avgifter för exempelvis kontrollprogram och exportgodkännande har lyfts fram som exempel på betungande avgifter.

Den offentliga kontrollen i samband med slakt omfattar både livsmedelssäkerhet och djurskydd och den operativa kontrollen utövas av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar är i vissa avseenden otydlig och överlappande, vilket medför oklarheter för både kontrollmyndigheter och företag.

Den svenska kontrollorganisationen utmärker sig vid en jämförelse med de andra nordiska länderna när det gäller antalet kontrollorganisationer. Såväl Finland, Danmark som Norge har under de senaste decennierna genomfört reformer för att göra kontrollorganisationerna mer robusta och minska antalet kontrollmyndigheter. Dessa reformer

har lett till att både Danmark och Norge endast har en myndighet med en decentraliserad organisation som ansvarar för offentlig kontroll inom livsmedel, foder, ABP och djurskydd. I Finland har det genom lagstiftning uppställts krav på att de kommunala kontrollmyndigheterna måste gå samman för att uppnå ett visst minsta antal årsarbetskrafter.

En ny omvärld ställer krav

Nuvarande kontrollorganisation har sin grund i 1951 års livsmedelsstadga. Vår omvärld har genomgått väsentliga förändringar sedan dess. En globaliserad handel, den radikala teknikutvecklingen och den pågående hållbarhetsomställningen har ändrat spelplanen. Tillverkning och bearbetning sker på fler platser i dag och livsmedel transporteras i högre grad än förr. E-handel och nya affärsmodeller blir vanligare och det framställs nya innovativa livsmedel och grödor. EU-medlemskapet har medfört att Sverige måste följa den gemensamma lagstiftningen i livsmedelskedjan och om offentlig kontroll. Därtill kommer frågor om livsmedelsfusk, beredskap och krav på robusthet i livsmedelskedjan och den offentliga kontrollen.

Denna nya omvärld ställer krav på kontrollorganisationen att kunna hantera de omvärldsförändringar som sker i livsmedelskedjan, från jord till bord.

Vår målbild

Vi har konstaterat att det måste ske en förändring av kontrollstrukturen. Den förändrade organisationen ska ge förutsättningar för att kontrollen ska bli så effektiv och likvärdig som möjligt, samtidigt som det ska bli enklare för företagen. Vår målbild har varit en kontrollstruktur som är enklare att styra och leda, med myndigheter som har nationell behörighet att utföra kontroll och har större möjlighet att arbeta med kvalitetsutveckling och digitalisering. Det leder enligt vår bedömning till de bästa möjligheterna att bevaka de intressen som lagstiftningen inom områdena livsmedel, foder och ABP är avsedda att skydda, vilket ytterst är säkra livsmedel och foder.

Livsmedelsstrategin 2.0

Ledande för vårt arbete har varit ambitionen att tillgodose syftet med Livsmedelsstrategin och Livsmedelsstrategin 2.0. Vi har härvid tagit fasta på behovet av en myndighetsstruktur som kan stödja utvecklingen av en konkurrenskraftig livsmedelskedja och en ökad livsmedelsproduktion. Exempelvis vore enhetlighet i myndigheternas bedömningar en betydande fördel för företag vid utveckling av nya proteinkällor, framtagandet av nya förädlingsmetoder för fisk och vid skapandet av nya produkter för att undvika livsmedelsförluster. Att underlätta tillvaratagandet av mejeri-, kött- och bryggerirester för djurfoder är också en viktig framtidsfråga som kan stöttas av kontrollorganisationens utformning. Vi anser att ett viktigt steg i att uppnå målen i Livsmedelsstrategin 2.0 är en moderniserad myndighetsstruktur som är anpassad efter hur livsmedelskedjan ser ut i dag. En fördjupad samverkan mellan myndigheterna och en fortsatt utveckling av digitala tjänster är ytterligare steg mot dessa mål. Vidare ser vi att det är angeläget att stärka den småskaliga och hantverksmässiga livsmedelsproduktionen samt att främja exportmöjligheten för livsmedelsföretag.

En kontrollmyndighet för hela livsmedelskedjan vore det bästa alternativet

Vår bedömning är att det vore mest optimalt om det fanns en samlad myndighet för hela livsmedelskedjan. En sådan myndighet skulle verka för samhällets, konsumenternas och företagens intressen i hela livsmedelskedjan och säkerställa att livsmedel är säkra, djuren friska och växtligheten sund. Att ha *en* kontrollmyndighet för de aktuella områdena i livsmedelskedjan skulle innebära en nationell anpassning av förvaltningen som stärker helhetsperspektivet. Myndighetsgränserna inom kontrollområdena fyller ingen egentlig funktion annat än när det gäller ansvarsfördelningen. Gränserna kan snarare vara ett hinder för en rationell verksamhetsutveckling. I en samlad myndighet kan formerna för ledning och styrning utvecklas. Det skapas t.ex. möjligheter att anpassa verksamheten efter de processer som den består av i stället för efter geografiska eller administrativa gränser. Att ha rådighet och kunna agera i hela landet inom

alla de områden som omfattas skulle medföra positiva effekter för möjligheten att anpassa sig efter ny lagstiftning och andra förändringar i omvärlden. Det ger också goda förutsättningar för att enklare kunna spåra och motverka oseriösa verksamheter som inte följer gällande regler.

Vi har dock gjort bedömningen att det utifrån dagens myndighetsstruktur och utredningens begränsningar när det gäller djurskydd inte är möjligt för oss att lämna förslag om att endast en myndighet ska ansvara för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Vi bedömer att de överväganden vi gör och de förslag vi lämnar i detta betänkande utgör en god grund för att på sikt nå en sådan lösning. Det är vår bedömning att det bör vidtas åtgärder för att på sikt åstadkomma en lösning där ansvaret för all offentlig kontroll i livsmedelskedjan samlas i en myndighet, för såväl livsmedel, foder och ABP som djurskydd.

En reformerad kontrollorganisation

I syfte att uppnå en mer enhetlig och likvärdig offentlig kontroll föreslår vi att ansvaret för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan när det gäller kontrollområdet livsmedel ska centraliseras till Livsmedelsverket och kontrollområdena foder och ABP ska centraliseras till Jordbruksverket. Våra förslag kräver författningsändringar i livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, djurskyddslagen (2018:1192) och ett flertal förordningar.

Ökad likvärdighet och effektivitet

Att förändra antalet kontrollmyndigheter för livsmedel, foder och ABP från 270 till två kommer leda till goda förutsättningar för myndigheterna att genom intern styrning arbeta mot en mer likvärdig och effektiv kontrollorganisation. Det kommer också leda till goda förutsättningar att säkerställa en hög kompetensnivå. Myndigheterna kommer att behöva ha decentraliserade organisationer som ska finnas representerade i vart fall i varje län. Geografisk behörighet över hela

landet medför att myndigheterna kommer säkerställa statlig närvaro i hela landet samt att myndigheterna får en nationell överblick och på ett mer effektivt sätt kan möta de utmaningar och omvärldsförändringar som de ställs inför.

Möjlighet till överlåtelse av operativt kontrollansvar av foder och ABP

Vi föreslår att det ska införas en möjlighet till överlåtelse av operativ kontroll av foder och ABP från Jordbruksverket till Livsmedelsverket i de situationer när det är till nytta för enskilda anläggningar. På detta sätt minskar antalet kontrollmyndigheter för vissa kombinerade anläggningar och möjliggör att kontroller samordnas. Det underlättar också för tillvaratagande av restprodukter i livsmedelsproduktionen.

Den nya kontrollorganisationen kräver planering och förberedelser

Den organisationsreform vi föreslår är omfattande. Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer att behöva planera de nya organisationernas utformning i syfte att uppnå organisationer som är ändamålsenliga för att myndigheterna på bästa sätt ska kunna utföra sina uppdrag. Myndigheterna måste också planera för kompetensförsörjning. Förberedelse för överföring av information och data samt ärenden och därtill hörande handlingar till Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör påbörjas redan innan organisationsförändringen träder i kraft.

Styrningen och ledningen av Livsmedelsverket bör ses över

Den största omställningen i fråga om kontrollansvar och antalet kontrollobjekt kommer ske för kommunerna, som inte längre ska utföra livsmedelskontroll, och Livsmedelsverket, vars kontrollverksamhet kommer utökas väsentligt. Livsmedelsverket behöver genomföra ett förändringsarbete i syfte att förbättra kulturen och bemötandet utifrån de olika branschernas utmaningar och behov. Med hänsyn

till det utökade kontrolluppdraget bör regeringen se över behovet av att ändra bestämmelserna om Livsmedelsverkets ledning i syfte att uppnå önskad styrning av myndigheten.

Kontrollansvar vid slakt

Vi föreslår att Livsmedelsverket ska vara behörig kontrollmyndighet för att inom djurskyddsområdet utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier. Livsmedelsverket ska ha behörighet att vid sådan kontroll meddela de beslut som behövs för efterlevnaden av lagstiftningen. Vi föreslår också att länsstyrelserna genom officiella veterinärer ska utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av djurtransport till slakt, med en möjlighet till överföring av kontrollansvar till Livsmedelsverket.

Djurägarens ställning behöver stärkas

Att djurägaren inte rättsligt kan påverka de beslut som rör djuren medför en begränsning som kan påverka djurägarens ekonomiska situation på ett negativt sätt. Vi bedömer därför att djurägarens ställning måste stärkas. Vårt förslag är att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att redovisa förslag på åtgärder som stärker djurägarens ställning.

Nya regler om informationsutbyte

En effektiv offentlig kontroll förutsätter att kontrollmyndigheterna kan dela sådana uppgifter med varandra som är av betydelse för den kontroll som ska utföras. Det finns därför ett behov av en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförfordningen. Vi föreslår därför att det i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och i djurskyddslagen införs nya bestämmelser som tillgodoser detta behov. Den ena bestämmelsen innebär att kontrollmyndigheterna till behörig myndighet ska anmäla en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av kontroll-

förordningen men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde. Den andra bestämmelsen innebär att en kontrollmyndighet även ska lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Gemensamma It-lösningar och anläggningsregister

Regeringen bör ge Livsmedelsverket och Jordbruksverket i uppdrag att utreda vilka It-lösningar som det kommer att finnas behov av med den nya organisationsstrukturen. Myndigheterna bör särskilt utreda behovet av och möjligheterna till att skapa ett gemensamt anläggningsregister och att företags ansökan om godkännande respektive anmälan om registrering ska kunna ske samlat i en för myndigheterna gemensam digital tjänst.

Finansiering

Finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska, liksom tidigare, som huvudregel finansieras genom avgifter. Vi bedömer, liksom regeringen tidigare har ansett, att kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel och foder samt för jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter alltså ska finansieras genom anslag, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats. Detsamma gäller kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar.

Vi gör också bedömningen att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende dricksvattenanläggningar bör finansieras med allmänna medel, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats.

Enkla, likvärdiga och förutsägbara avgifter

Våra förslag om koncentration av ansvar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet till Livsmedelsverket och Jordbruksverket ger förutsättningar för en hög grad av likvärdighet när det gäller avgiftsuttaget.

Vi bedömer att bestämmelsen om efterhandsdebitering i livsmedelsavgiftsförordningen bör finnas kvar. Vi bedömer också att debitering av kontrollavgift för faktiskt nedlagd tid medför ett mer rättvist avgiftsuttag jämfört med att ett schablonbelopp för varje kontrolltillfälle tas ut.

Vi gör bedömningen att det inte i nuläget finns tillräckliga skäl att införa efterhandsdebitering för offentlig kontroll av foder och ABP, förutom för de gruppvis överlåtna branscher som avseende foder- och ABP-kontroll har överlåtits från Jordbruksverket till Livsmedelsverket.

Sett i ljuset av principen om full kostnadstäckning bedömer vi att företagens avgiftsbörda behöver bevakas och följas upp.

Minskade avgifter för stärkt konkurrenskraft

I syfte att stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan lämnar vi förslag om att kontrollavgifter inom vissa områden ska tas bort eller sänkas.

Avgift för ABP-kontroll i primärproduktionen tas bort

Vi föreslår att avgiften för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende ABP i primärproduktion helt ska tas bort, bl.a. i syfte att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.

Avgifter för kontrollprogram tas bort

I dag tas avgift ut för Livsmedelsverkets kontrollprogram avseende rests substanser, kontaminanter och salmonella. Provtagning sker på bl.a. äggpackerier, slakterier och mjölkanläggningar. Genom dessa provtagningar gynnas alla aktörer i livsmedelskedjan samt enskilda i samhället av att ha säkra livsmedel som är resultatet av den verksam-

het som sker inom kontrollprogrammen. Det är dock den enskilde företagaren som i dag betalar avgifter för kontrollprogrammen. Att avgifter tas ut för kontrollprogrammen av företagen blir därför sett ur ett samhällsperspektiv orättvist. Därför lämnar vi förslag om att dessa avgifter ska tas bort.

Minskade avgifter för 853-anläggningar med liten produktion

Företag som driver s.k. 853-anläggningar har verksamhet med produktion eller bearbetning av animaliska produkter i ett eller flera steg i leden efter primärproduktionen. Det kan vara fråga om exempelvis mathantverkare, gårdsmejerister, styckningsanläggningar eller andra livsmedelsföretagare. Många av dessa företag har en diversifierad verksamhet och har ofta endast ett fåtal anställda eller inga anställda alls. De ekonomiska marginalerna är för mindre verksamheter ofta begränsade vilket gör att avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet blir betungande. En av orsakerna till detta är att företagen bedriver verksamheter som ur ett kontrollperspektiv utgör en högre risk och därmed föranleder fler offentliga kontroller.

Livsmedelsförädling är regionalt och lokalt en viktig del av ekonomin, näringslivsutvecklingen och sysselsättningen, inte minst på landsbygden. Gemensamt för dessa företag är att de bidrar till en levande landsbygd och genererar mervärden och tillväxt. Företagen utgör också ett viktigt bidrag till besöksnäringen och till svensk livsmedelsproduktion. För att stärka konkurrenskraften föreslår vi därför att kontrollavgifterna och godkännandavgifterna sänks för 853-anläggningar som har en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton.

Sänkta avgifter för exportgodkännande

Höga och oförutsägbara avgifter ska inte vara ett hinder för företag som vill exportera svenska livsmedel till tredje land. Därför föreslår vi minskade avgifter för livsmedelsföretag som bistås av Livsmedelsverket för att få ett exportgodkännande till tredje land. Vi föreslår också att avgiften för att behålla ett sådant godkännande helt ska tas bort.

Råd, stöd och gott bemötande

Förslagen om centralisering av ansvaret för den offentliga kontrollen till Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer att ge bättre förutsättningar att ge mer enhetlig rådgivning och stöd till företagen. Den variation i tillgänglighet som i dag finns bedömer vi kommer minska betydligt. Kontrollmyndigheterna behöver bedriva ett kontinuerligt arbete med gemensam värdegrund och bemötande. De behöver kontinuerligt undersöka behovet av åtgärder, följa upp och utvärdera arbetet med råd och stöd i syfte att underlätta för företag.

Behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag

Bland mikroföretag i livsmedelskedjan finns ett stort behov av råd och stöd avseende exempelvis regelverk. Detta behov är särskilt stort för mikroföretag med diversifierad verksamhet. Att få stöd och rådgivning underlättar arbetet och gör det också lättare för företagen att göra rätt från början. Behovet av råd och stöd är särskilt påtagligt för nystartade mindre företag. Många sådana företag upplever att det är svårt att få rådgivning från myndigheter och att det saknas kompetens bland tjänstepersoner om små företag och företagens olika inriktningar. Därför föreslår vi att Livsmedelsverket ska underlätta den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för mikroföretag och nystartade mikroföretag genom att till dessa verksamheter ge behovsanpassade råd och stöd.

Nya regler om samverkan, samordning och dialog

För att uppnå en sammanhållen syn på livsmedelskedjan och överbrygga den sektorisering som kommer kvarstå behöver Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna arbeta mer tillsammans och upprätthålla en god dialog med branscher och aktörer.

Ökad samverkan och samordning för effektivitet, enhetlighet förenkling

Kraven på att myndigheterna arbetar med samordning och samverkan behöver förtydligas för att få rätt prioritet. Regler om samordning och samverkan ska därför införas i en ny förordning i syfte att säkerställa enhetlighet och effektivitet samt att underlätta för företag. Ett exempel på samverkan som vi lämnar förslag om är samverkan kring ett gemensamt registreringsförfarande, bl.a. i syfte att för företagen möjliggöra *en* väg in till myndigheterna i livsmedelskedjan.

Dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan

Att det finns en välfungerande dialog mellan kontrollmyndigheterna och de verksamheter som kontrolleras har potential att ge många positiva effekter för såväl kontrollmyndigheter som verksamheter, bl.a. ur ett förenklingsperspektiv. Dels har kontrollmyndigheten möjlighet att informera om och klargöra sitt uppdrag och ansvarsområde samt syfte med detta och därigenom öka förståelsen för sin roll hos verksamheterna. Dels har verksamheterna möjlighet att ge värdefull information om sina verksamheter och branschen i övrigt i syfte att öka kontrollmyndighetens förståelse för olika verksamheter i livsmedelskedjan. För kontrollmyndigheternas del ger ökad förståelse för olika branscher och verksamheter goda förutsättningar att anpassa såväl den offentliga kontrollens utförande som de råd och stöd som ges till de olika verksamheterna. I syfte att uppnå en ökad förståelse för olika verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för såväl myndigheten som verksamheterna föreslår vi att det ska införas bestämmelser om att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna regelbundet och vid behov ska föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan.

Ytterligare satsningar på små företag

Förslaget om ökad dialog i syfte att förenkla den offentliga kontrollen bedöms leda till en ökad förståelse för små företags förutsättningar. Förslagen om avgiftssänkningar för vissa 853-anläggningar, borttagande av avgifter för kontrollprogram och kontroll av

ABP i primärproduktionen samt minskade avgifter för exportgodkännande innebär kostnadslättnader för flera mindre företag. Förslaget om behovsanpassat råd och stöd syftar till att underlätta den offentliga kontrollen för mikroföretag och nystartade mikroföretag.

Kompetens om små företags förutsättningar måste säkerställas

Vi bedömer att Livsmedelsverket behöver tillhandahålla interna utbildningar beträffande små företags förutsättningar och behov. Regeringen bör därför ge Livsmedelsverket i uppdrag att fastställa vilka behov små företag har av råd och stöd vid såväl nystart av verksamhet som vid den fortlöpande verksamheten. Regeringsuppdraget bör omfatta att klarlägga vilka utbildningsbehov som finns vid myndigheten.

Stabil finansiering för framtagande och uppdatering av branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion

Det finns i dag för flera småskaliga branscher ett uppdämt behov av att skapa, respektive uppdatera befintliga branschriktlinjer. Vi föreslår därför att regeringen bör utöka uppdraget för Eldrimner, med uppgiften att upprätta och uppdatera branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion samt att tillhandahålla finansiering för detta ändamål. På så sätt kan företag inom småskalig, hantverksmässig livsmedelsproduktion få ett stöd att starta och driva företag, även om dessa företag ibland helt saknar branschorganisationer som kan arbeta med branschriktlinjer.

Förenklingsarbetet måste intensifieras – det ska vara lätt att göra rätt

Våra förslag medför en stor potential att förenkla för företagen och minska deras administration genom att myndigheterna utvecklar sin samverkan och uppnår ett enat helhetsperspektiv på livsmedelskedjan. Det har stor betydelse för företagens utveckling att det finns lättillgänglig information om regler, att handläggningstider förkortas och att myndigheters bemötande och service är företagsanpassat.

Arbetet med att förenkla för företag i livsmedelskedjan måste intensifieras och behöver ske systematiskt inom såväl myndigheter som i Regeringskansliet och i samråd med branschorganisationer och företag. Det bör inrättas en särskild funktion inom Regeringskansliet som gör det möjligt att på ett strukturerat sätt ta emot och bereda förslag och initiativ som handlar om förenklingar.

Förenkling av materiella regler behöver ske systematiskt

Det finns ett stort behov av att på ett systematiskt och strukturerat sätt se över befintliga regler och hur dessa kan anpassas i syfte att förenkla för företagen för att minska regelbördan. Utgångspunkten måste vara att undvika överimplementering av EU-lagstiftning som kan ha en negativ påverkan på företags konkurrenskraft. Principen om proportionalitet behöver säkerställas vid frågor om regelefterlevnad och sanktioner.

Ett önskemål vi fångat upp i dialogen med företag handlar om att det ska finnas tydlig vägledning för svårtolkade regler. Det har också framförts önskemål om att myndigheternas bedömning av regelefterlevnad när det gäller situationer som kan betecknas som gränsfall bör tolkas till företagets fördel och att regelverket beträffande sanktionsbestämmelser bör ses över.

Lantbrukets regelbörda behöver ses över i samarbete med branschen

En bärande punkt i livsmedelsstrategin är att se över antalet regler inom jordbruket. Regelbördan upplevs alltmer betungande av framför allt lantbrukare men också efterföljande led inom livsmedelskedjan. Det är därför av stor vikt att den materiella regelbördan inom livsmedelsproduktion ses över. Det gäller både de åtgärder som vidtas för att regler ska efterlevas och de sanktioner som aktualiseras för regelöverträdelser. Seriösa företag vill inte göra fel – det ska vara lätt att göra rätt.

Livsmedelskedjan måste ses som en helhet och det är därför angeläget att detta arbete inte endast sker inom respektive myndighet utan även av myndigheterna tillsammans. Det är nödvändigt att ha förståelse för hela processen från djurhållning inom primärproduk-

tionen, odling av livsmedel till de senare stegen för förädling och försäljning för att kunna identifiera ändamålsenliga förenklingar och synergieffekter. Vad en myndighet anser vara en förenkling är inte alltid den förenkling som företag och aktörer efterfrågar. För att tillgodose det behovet bör utöver myndigheterna även den privata sektorn ingå i arbetet med översynen av de materiella reglerna. Enligt vår mening bör detta förenklingsarbete ske gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket samt branschorganisationen LRF. Detta arbete bör lämpligen ske inom ramen för ett regeringsuppdrag till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Arbetet bör också vid behov göras i dialog med andra berörda branschorganisationer samt andra relevanta regelgivande myndigheter för livsmedelsproduktionen, företrädesvis länsstyrelserna. I detta första steg är det naturligt att börja med primärproduktionen. I nästa steg bör motsvarande arbete med regelförenklingar genomföras även avseende hela livsmedelskedjan, inklusive den blå näringen.

Ett helhetsgrepp om lagstiftningen

Det saknas en för livsmedelskedjan gemensam lag med gemensamma bestämmelser om offentlig kontroll för alla områden som omfattas av kontrollförordningen. I dag regleras såväl bestämmelser om offentlig kontroll, annan offentlig verksamhet och avgifter i sektorslagstiftningen genom ett antal lagar och förordningar. Detta leder dels till dubbelregleringar i ett flertal olika lagar och förordningar, dels till att alla bestämmelser inte är likalydande. Det kan leda till en risk för att den faktiska tillämpningen inte blir likvärdig. Med en gemensam lag för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet skulle sektorslagstiftningen kunna renodlas så att den endast innehåller bestämmelser av materiell betydelse på området, samtidigt som regelverket för kontroll och behöriga kontrollmyndigheter, avgifter m.m. samlas på ett och samma ställe. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att göra regelverket om offentlig kontroll i livsmedelskedjan mer överskådligt och lätt att tillämpa. Lämplig utformning av regelverket bör av dessa skäl utredas i särskild ordning.

Företagens kostnader

Det förslag vi lämnar om att ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen ska föras över till Livsmedelsverket medför att det nu blir Livsmedelsverket som utifrån principen om full kostnadstäckning ska debitera företagen avgifter för denna kontroll. Företag som har haft kommunerna som kontrollmyndighet kommer sannolikt att få en högre timtaxa eftersom de kommunala timtaxorna ligger på en lägre nivå än Livsmedelsverkets. Samtidigt är det vår bedömning att organisationsförändringen i kombination med bl.a. anslagsfinansierat behovsanpassat råd och stöd samt samordning av kontroller kommer leda till effektivare kontroller och minskad administrativa kostnader för företagen. Vidare bedömer vi att kontrollorganisationen som helhet blir mer effektiv. Vi kan konstatera att det inte med säkerhet går att fastställa hur företagens kostnader kommer att påverkas av den föreslagna organisationsförändringen. Av bl.a. dessa skäl anser vi att det är viktigt att regeringen bevakar och följer upp företagens kostnader för den offentliga kontrollen så att dessa inte ökar på ett sätt som gör att företagens konkurrenskraft påverkas negativt. Regeringen bör därför följa kostnadsutvecklingen för den offentliga kontrollen som organisationsförändringen medför och vid behov överväga om principen om full kostnadstäckning alltså ska vara gällande.

Konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att den offentliga kontrollen blir mer effektiv och likvärdig samtidigt som det blir enklare för företagen, vilket i sin tur leder till att konkurrenskraften i livsmedelskedjan stärks. Vi bedömer att flera av förslagen bidrar till att uppfylla den svenska livsmedelsstrategins mål genom en stärkt konkurrenskraft för hela livsmedelskedjan. Förslagen bedöms medföra en effekt på statens budget med knappt 113 miljoner kronor år 2027 och från och med 2028 nästan 133 miljoner kronor årligen.

Övergripande medför våra förslag om centraliseringar och förtydliganden i lagstiftningen ett stort utrymme för en ökad kvalitet i den offentliga kontrollen samt betydande effektiviseringar i styrning, samordning och uppföljning av den offentliga kontrollen. Detta eftersom de två centrala myndigheternas nuvarande arbete med att

samordna de cirka 270 operativa regionala eller lokala myndigheterna inom områdena livsmedel, foder och ABP i stället till största delen koncentreras internt inom en myndighet. Vi utgår t.ex. från att det blir enklare att utarbeta enhetliga system och arbetssätt för den offentliga kontrollen, bl.a. i fråga om kontrollfrekvens, bedömningar samt arbetsmetoder och avgiftsuttag. Den tids- och resursåtgång som i dag är kopplad till att samordna och följa upp alla kontrollmyndigheter kommer dessutom att minska avsevärt.

Nollalternativet, dvs. att inte göra någon förändring alls, skulle innebära att de omfattande utmaningar som beror på det stora antalet självständiga kontrollmyndigheter kvarstår. De negativa effekterna av att kontrollstrukturen som helhet inte fungerar väl drabbar såväl konsumenter som företag och myndigheter.

Våra förslag innebär stora konsekvenser för framför allt Livsmedelsverket och Jordbruksverket eftersom dessa myndigheters ansvarsområden kommer att utökas, i synnerhet Livsmedelsverkets kontrollansvar. Såväl kommunerna som länsstyrelsernas ansvar för offentlig kontroll inom livsmedel, foder och ABP kommer att upphöra. Vår bedömning är att det minskade antalet kontrollmyndigheter från 270 till två kommer att underlätta för de statliga myndigheter som i dag samverkar med kontrollmyndigheter som ansvarar för livsmedels-, foder- och ABP-kontroll.

Ikraftträdande

Huvuddelen av förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Däremot föreslås bl.a. bestämmelserna om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter samt bestämmelser om borttagande av avgift för kontrollprogram och minskad avgift för exportgodkännande träda i kraft den 1 januari 2027. Vi föreslår att särskilda övergångsbestämmelser ska införas bl.a. avseende möjligheten för kontrollmyndigheter som inte längre ska ha kontrollansvar efter den 1 januari 2028 att kunna ta betalt för utfört arbete.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om samordning och samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Denna förordning innehåller bestämmelser om samordning och samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

3 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser
– om samordning till artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG,

90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll),
– om samverkan till förvaltningslagen (2017:900).

4 § Denna förordning ska tillämpas i fråga om aktörer som är föremål för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom minst två av områdena livsmedel och livsmedelssäkerhet, foder och fodersäkerhet, förebyggande och minimering av risker från animaliska biprodukter och framställda produkter samt djurskyddskrav enligt artikel 1 p. 2 i förordningen (EU) 2017/625.

I fråga om aktörer som är föremål för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom något av områdena livsmedel och livsmedelssäkerhet, foder och fodersäkerhet, förebyggande och minimering av risker från animaliska biprodukter och framställda produkter samt djurskyddskrav enligt artikel 1 p. 2 i förordningen (EU) 2017/625 och även är föremål för tillsyn inom kommunernas ansvarsområde ska 13 § tillämpas.

Definitioner

5 § Med samordning avses i denna förordning myndigheternas planering, koordinering, vägledning, uppföljning eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa en enhetlig och effektiv offentlig kontroll.

6 § Med samverkan avses i denna förordning myndigheternas arbete för att tillsammans underlätta för aktörer som är föremål för offentlig kontroll och tillsyn enligt 4 §. Sådant arbete omfattar:

1. utförande av kontroller,
2. inhämtande av uppgifter,
3. förvaltning av data, och
4. andra åtgärder som underlättar den offentliga kontrollen för aktörer.

Generell samordning

7 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samordna sin planering av den offentliga kontrollen inom områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd.

8 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samordna den rapportering av offentlig kontroll som avses i artikel 113 i förordning (EU) 2017/625, om det inte är obehövligt.

Samordning i det enskilda fallet

9 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samordna utförandet av den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet inom områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter och djurskydd när det är lämpligt och möjligt.

Samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna

10 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samverka med varandra i syfte att uppnå enhetlighet i utförandet av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och för att den rådgivning myndigheterna enligt lag eller annan författning ska ge till aktörer blir likartad.

11 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samverka med varandra i syfte att uppnå ett samlat registreringsförfarande för aktörer som är verksam inom flera kontrollområden. Myndigheterna ska tillsammans bestämma den gemensamma utvecklingen och användningen av administrativt och tekniskt stöd för ändamålet.

12 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samverka kring den dialog som förs enligt 4 a § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, 5 a § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk och 5 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Samverkan med kommunerna

13 § Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska verka för att samverkan sker med kommunerna i syfte att underlätta för aktörer som är föremål både för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter eller djurskydd och tillsyn inom kommunernas ansvarsområde.

Kansli för administration och genomförande

14 § Inom Livsmedelsverket ska det finnas ett kansli för administration och genomförande av samordning och samverkan enligt denna förordning.

Livsmedelsverket ska varje år till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) rapportera kansliets arbete i verkets årsredovisning. Redogörelsen ska bland annat innehålla en beskrivning av vilka behov av åtgärder och insatser som har identifierats.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.2 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Häriigenom föreskrivs att i fråga om livsmedelslagen (2006:804)

dels att 15, 16, 17, 18 och 31 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 15 och 18 §§ ska utgå,

dels att 11, 12, 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 19 b och 19 c §§, och närmast före 19 b § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, *länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna (kontrollmyndigheterna)* enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av kontrollmyndigheterna och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

En kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket *och* andra statliga myndigheter (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

12 §²

Livsmedelsverket och, i fråga om länet, länsstyrelsen samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet, om inte regeringen föreskriver något annat.

Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska genom rådgivning, information och på annat

Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har med-

¹ Senaste lydelse 2021:169.

² Senaste lydelse 2021:169.

sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

delats med stöd av EU-bestämmelserna.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

19 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

19 c §

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

28 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Bemyndigandet enligt första stycket innefattar rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig

³ Senaste lydelse 2021:169.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 19 b och 19 c §§ och i övrigt den 1 januari 2028.

2. Den upphävda bestämmelsen i 31 § gäller dock fortfarande för en kommunal nämnds beslut om avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

dels att 17 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 16 § ska ha följande lydelse,

dels att 12 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 20 b och 20 c §§, och närmast före 20 b § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Offentlig kontroll utövas av Statens jordbruksverk, *länsstyrelserna*, andra statliga myndigheter och kommunerna (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av kontrollmyndigheterna och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

En kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Offentlig kontroll utövas av Statens jordbruksverk, andra statliga myndigheter och kommunerna (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Överlåtelse av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

16 §²

Jordbruksverket *eller en annan statlig kontrollmyndighet som regeringen bestämt enligt denna lag* får, i samråd med en *kommun*, besluta att ansvaret för offentlig

Jordbruksverket får, i samråd med *Livsmedelsverket*, besluta att ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om *en viss typ av anläggning*

¹ Senaste lydelse 2021:170.

² Senaste lydelse 2021:170.

kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet ska flyttas över från kommunen till verket eller myndigheten. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.

Jordbruksverket eller myndigheten får besluta att ansvaret ska lämnas tillbaka till kommunen, om verket eller myndigheten och kommunen är överens om det.

ska överlåtas från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Ett sådant beslut får fattas i fråga om anläggningar som utöver livsmedel hanterar foder, animaliska biprodukter, eller foder och animaliska biprodukter om det är till nytta för enskilda anläggningar.

Jordbruksverket får besluta att ansvaret ska lämnas tillbaka till verket, om Livsmedelsverket och Jordbruksverket är överens om det.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

20 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

20 c §

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 20 b och 20 c §§ och i övrigt den 1 januari 2028.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

dels att 9 och 19 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 9 § ska utgå,

dels att 4, 6, 7, 10 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, *länsstyrelserna och kommunerna (kontrollmyndigheterna)* enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av *kontrollmyndigheterna* och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

En kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- eller hälsoskyddsområdet.

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket (*kontrollmyndigheten*) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av *kontrollmyndigheten* och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

6 §²

Regeringen får utse en eller flera myndigheter att samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp i denna verksamhet.

Kontrollmyndigheterna ska genom rådgivning, information och

Kontrollmyndigheten ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som

¹ Senaste lydelse 2021:173.

² Senaste lydelse 2011:411.

på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

7 §³

Kontrollmyndigheterna ska verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av lagen, av de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Kontrollmyndigheten ska verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av lagen, av de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

10 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas,

2. skyldighet för en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information till en sådan samordnande myndighet som avses i 6 § första stycket, och

3. skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften.

1. hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas, och

2. skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften.

³ Senaste lydelse 2011:411.

⁴ Senaste lydelse 2021:173.

18 §⁵

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

⁵ Senaste lydelse 2021:173.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

dels att 10, 18 och 29 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2, 11 och 26 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, *andra statliga myndigheter och kommunerna* (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av kontrollmyndigheterna och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

En kommuns uppgifter ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket *och* Statens jordbruksverk (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

11 §²

Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § *eller vad som särskilt anges i 10 §* får en kontrollmyndighet besluta de förelägganden som behövs för att EU-förordningarna, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller de be-

Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § får en kontrollmyndighet besluta de förelägganden som behövs för att EU-förordningarna, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

¹ Senaste lydelse 2021:174.

² Senaste lydelse 2021:174.

slut som har meddelats med stöd
av lagen ska följas.

26 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får
meddela föreskrifter om

1. undantag från de EU-förordningar som anges i 1 §,
2. särskilda ekologiska produktionsregler,
3. hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska be-
drivas,
4. skyldighet för *en kommun* 4. skyldighet för ett kontroll-
eller ett kontrollorgan att lämna organ att lämna uppgifter till en
uppgifter till en kontrollmyndighet, kontrollmyndighet,
5. skyldighet för ett kontrollorgan att ge in handlingar till den
myndighet som har delegerat uppgiften, och
6. skyldighet för ekologiska aktörer att lämna uppgifter om sin
verksamhet till en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

³ Senaste lydelse 2021:893.

1.6 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (2018:1192) att det i 8 kap. ska införas nya paragrafer 7 a och 7 b §§, och närmast före 7 a § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

7 a §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

7 b §

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och som behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.7 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

Härigenom föreskrivs att i fråga om livsmedelsförordningen (2006:813)

dels att 22, 25 a, 25 b, 28, 29, 32, 33, 38 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 15, 23, 25, 29 c, 31, 37 och 39 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Livsmedelsverket, *länsstyrelsen*, försvarsinspektören för hälsa och miljö *och en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet* ska föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som respektive myndighet kontrollerar.

Livsmedelsverket *och* försvarsinspektören för hälsa och miljö ska föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som respektive myndighet kontrollerar.

Nuvarande lydelse

23 §

Om inget annat följer av andra och tredje styckena är följande myndigheter behöriga att pröva frågor om godkännande av anläggningar eller att registrera anläggningar eller verksamheter.

Typ av anläggning eller verksamhet

Prövningsmyndighet

1. Anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004

Livsmedelsverket

¹ Senaste lydelse 2019:704.

2. Livsmedelsanläggningar i jämvägsbagnar, luftfartyg och fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk	<i>Livsmedelsverket</i>
3. Tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vin och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter	<i>Livsmedelsverket</i>
4. Livsmedelsanläggningar som drivs av det detaljhandelsbolag som avses i 5 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622)	<i>Livsmedelsverket</i>
5. Anläggningar för behandling av livsmedel med joniserande strålning	<i>Livsmedelsverket</i>
6. Skeppshandelslager, tullager och anläggningar inom frizon i vilka det förvaras livsmedel som från veterinärsynpunkt inte är godkända för fri omsättning	<i>Livsmedelsverket</i>
7. Anläggningar för dricksvattenförsörjning	<i>En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804)</i>
8. Anläggningar för tillverkning av snus, snusliknande produkter och tuggtobak	<i>En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804)</i>
9. Anläggningar inom primärproduktion av livsmedel	<i>Länsstyrelsen</i>
10. Alla livsmedelsanläggningar inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet	<i>Försvarsinspektören för hälsa och miljö</i>
11. Andra livsmedelsanläggningar, inklusive anläggningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel	<i>En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804)</i>
12. Verksamheter som inte är anläggningar och som avser jägares	<i>Länsstyrelsen i det län där jägaren är folkbokförd eller, om jägaren</i>

överlåtelse av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter

inte är folkbokförd i Sverige, Länsstyrelsen i Skåne län

13. Verksamheter som inte är livsmedelsanläggningar och som bedriver verksamhet som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel

En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804)

Om kontrollen av verksamheten i en anläggning eller en annan verksamhet flyttas över från en kommunal nämnd till Livsmedelsverket med stöd av 15 eller 17 § livsmedelslagen (2006:804), ska verket i fortsättningen pröva frågor om godkännande av anläggningen eller registrera anläggningen eller verksamheten.

Om kontrollen av verksamheten i en anläggning eller en annan verksamhet flyttas över från Livsmedelsverket till en kommunal nämnd med stöd av 16 § livsmedelslagen, ska denna nämnd i fortsättningen pröva frågor om godkännande av anläggningen eller registrera anläggningen eller verksamheten.

Föreslagen lydelse

23 §²

Livsmedelsverket är prövningsmyndighet för alla anläggningar och verksamheter som ska godkännas eller registreras, med undantag av vad som framgår av andra stycket.

² Senaste lydelse 2024:203.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö är prövningsmyndighet för alla livsmedelsanläggningar inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet.

25 §³

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning eller en verksamhet, om inget annat följer av 25 a–26 §§ eller förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland.

En kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen (2006:804) är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av en verksamhet som inte behöver registreras och som tillverkar, förädlar eller distribuerar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. För sådana verksamheter inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet är försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utöva offentlig kontroll.

För sådana verksamheter inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som drivs av eller för respektive myndighet är försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utöva offentlig kontroll.

Den myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll är också behörig myndighet att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inget annat framgår av denna förordning.

³ Senaste lydelse 2024:203.

29 c §⁴

Livsmedelsverket ska leda en samrådsgrupp för revision som ska ge stöd och råd till de kontrollmyndigheter som utför eller låter utföra revision enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625. Samrådsgruppen ska även bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella systemet för sådan revision.

Samrådsgruppen ska bestå av företrädare för Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. I samrådsgruppen får även representanter för kommunerna ingå.

Samrådsgruppen ska bestå av företrädare för Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Kemikalieinspektionen.

Livsmedelsverket ska varje år till Regeringskansliet rapportera samrådsgruppens arbete i verkets årsredovisning.

31 §⁵

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information till verket *eller en länsstyrelse* om den verksamhet som bedrivs,

2. skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften,

3. skyldighet för livsmedelsföretagare och andra verksamhetsutövare att utöva en egenkontroll som är lämplig utifrån verksamhetens art,

4. skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att inhämta kontrollmyndighetens godkännande av faroanalyser och förslag till egenkontrollprogram,

5. uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt, och

1. skyldighet för en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information till verket om den verksamhet som bedrivs,

⁴ Senaste lydelse 2021:653.

⁵ Senaste lydelse 2021:181.

6. skyldighet för livsmedelsföretagare och andra verksamhetsutövare att lämna uppgifter om sina anläggningar eller verksamheten i övrigt till en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

37 §⁶

Om salmonella påvisas vid undersökning av livsmedel i egenkontrollen, *skall* detta utan dröjsmål anmälas till kontrollmyndigheten. *Om kontrollmyndigheten är en kommunal nämnd skall nämnden snarast underrätta Livsmedelsverket.*

Om salmonella påvisas vid undersökning av livsmedel i egenkontrollen, *ska* detta utan dröjsmål anmälas till kontrollmyndigheten.

39 §⁷

Om det behövs från allmän hälsosynpunkt och om Livsmedelsverket begär det ska en livsmedelsföretagare och innehavaren av eller föreståndaren för ett laboratorium anmäla när sjukdomsalstrande bakterier eller främmande ämnen har iakttagits vid undersökning av livsmedel och andra kontrollprov. Sådan anmälan ska göras till Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten.

En läkare eller veterinär som har grundad anledning att anta att matförgiftning orsakats av att livsmedel vid yrkesmässig verksamhet förorenats av sjukdomsalstrande bakterier eller något främmande ämne ska anmäla detta till *länsstyrelsen*, smittskyddsläkaren eller den kontrollmyndighet som utövar kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804).

En läkare eller veterinär som har grundad anledning att anta att matförgiftning orsakats av att livsmedel vid yrkesmässig verksamhet förorenats av sjukdomsalstrande bakterier eller något främmande ämne ska anmäla detta till smittskyddsläkaren eller den kontrollmyndighet som utövar kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804).

En läkare som har grundad anledning att anta att en person som i en yrkesmässig livsmedelsverksamhet handhar oförpackade livsmedel har sjukdom, smitta, sår eller annan skada som kan göra livsmedel icke säkra som livsmedel ska anmäla detta till den kontrollmyndighet

⁶ Senaste lydelse 2006:813.

⁷ Senaste lydelse 2013:903.

som utövar kontroll över den aktuella verksamheten samt till smittskyddsläkaren. Anmälan ska innehålla uppgift om personens namn och arbetsplats. Kontrollmyndigheten ska utan dröjsmål underrätta smittskyddsläkaren om iakttagelser som kan vara av betydelse för smittskyddet för människor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

dels att 15 och 19 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 19 § ska utgå,

dels att 7, 9, 10 g, 11, 12, 12 b, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Jordbruksverket får meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning, utsläppande på marknaden, användning och bortskaffande av samt annan befattning med foder eller ett visst parti av foder.

Om kontrollen av en viss typ av verksamhet med stöd av 16 § lagen (2006:895) om foder och animaliska biprodukter överläts från Jordbruksverket till Livsmedelsverket får Livsmedelsverket avseende dessa verksamheter i enskilda fall besluta om villkor för eller förbud mot utförsel, tillverkning, utsläppande på marknaden, användning och bortskaffande av samt annan befattning med foder eller ett visst parti av foder.

9 §²

Jordbruksverket får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning, utsläppande på marknaden, omhändertagande, bearbetning och bortskaffande samt annan befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter.

¹ Senaste lydelse 2006:814.

² Senaste lydelse 2006:814.

Jordbruksverket får överlåta åt länsstyrelsen att, i den utsträckning verket bestämmer, fatta beslut i enskilda ärenden.

10 g §³

Länsstyrelsen är behörig att pröva frågor om godkännande av och att registrera anläggningar som ägs av Jordbruksverket och som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 samt att registrera driftansvariga för sådana anläggningar.

Jordbruksverket är behörig att pröva frågor om godkännande av och att registrera anläggningar som ägs av Jordbruksverket och som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 samt att registrera driftansvariga för sådana anläggningar.

11 §⁴

Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, om inget annat följer av 12–15 §§ eller regeringen beslutar något annat.

Jordbruksverket får överlämna offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt. När Jordbruksverket överlämnat sådana uppgifter är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Jordbruksverket får överlämna offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen till försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt. När Jordbruksverket överlämnat sådana uppgifter är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

³ Senaste lydelse 2011:419.

⁴ Senaste lydelse 2021:182.

12 §⁵

Kommunerna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen när kontrollen avser

Kommunerna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen när kontrollen avser insamlande, transport och bortskaffande av matavfall enligt artikel 21 p. 4 i förordning (EG) nr 1069/2009.

1. nedgrävning av animaliska biprodukter,

2. utlämnande och transport av matavfall,

3. kompostering av matavfall när sådan kompostering genomförs på annat sätt än genom kompostering i en komposteringsanläggning som är godkänd av Jordbruksverket,

4. förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen,

5. förbränningsanläggningar som förbränner animaliska biprodukter i primärproduktionen,

6. användning av andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än naturgödsel, och

7. befattning med naturgödsel i primärproduktionen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009.

12 b §⁶

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen när

Inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk är försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verk-

⁵ Senaste lydelse 2021:182.

⁶ Senaste lydelse 2021:182.

kontrollen avser foderföretag i primärproduktionen av foder.

samhet som hänger samman med kontrollen när kontrollen avser foderföretag i primärproduktionen av foder som bedrivs inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet. Försvarsinspektören för hälsa och miljö är också behörig myndighet att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med den kontrollen.

Inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk är försvarsinspektören för hälsa och miljö behörig myndighet att utöva offentlig kontroll enligt första stycket av verksamheter som bedrivs inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk av eller för respektive myndighet. Försvarsinspektören för hälsa och miljö är också behörig myndighet att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med den kontrollen.

13 §⁷

Livsmedelsverket, försvarsinspektören för hälsa och miljö eller den kommunala nämnd som ansvarar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av en anläggning med stöd av livsmedelslagen (2006:804) eller med stöd av ett beslut om överflyttning av kontrollansvar enligt livsmedelslagen är, i fråga om samma anläggning, även behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som hänger

Försvarsinspektören för hälsa och miljö som ansvarar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av en anläggning med stöd av livsmedelslagen (2006:804) är, i fråga om samma anläggning, även behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen av att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 samt föreskrifter och beslut som

⁷ Senaste lydelse 2021:182.

samman med kontrollen av att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 samt föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av 11 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter följs.

meddelats med stöd av 9 och 11 §§ lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter följs. *Det samma gäller anläggning som överlåtits från Jordbruksverket till Livsmedelsverket enligt 16 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.*

Om Livsmedelsverket beslutar att en sändning som ska kontrolleras vid en gränskontrollstation ska destrueras, får verket även fatta de beslut som krävs enligt förordning (EG) nr 1069/2009.

14 §⁸

Om kontrollen av en verksamhet med stöd av 16 eller 18 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter flyttas över från en kommun till Jordbruksverket, ska Jordbruksverket i fortsättningen vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen avseende den överflyttade verksamheten.

Om kontrollen av en verksamhet med stöd av 17 § lagen om foder och animaliska biprodukter flyttas över från Jordbruksverket till en kommun, ska kommunen i fortsättningen vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen avseende den överflyttade verksamheten.

Om kontrollen av en viss typ av anläggning med stöd av 16 § lagen (2006:895) om foder och animaliska biprodukter överläts från Jordbruksverket till Livsmedelsverket ska Livsmedelsverket i fortsättningen vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen avseende de överlättna anläggningarna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

⁸ Senaste lydelse 2021:182.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska täckas av en årlig avgift. Detta gäller dock inte kostnader för

1. offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när kontrollen avser *foderföretag i primärproduktionen av foder*,

2. sådan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som avses i 12 §, och

3. offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 13 och 15 §§ förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.

1. offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när kontrollen avser *anläggningar i primärproduktionen*,

2. sådan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som avses i 12 §, och

3. offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 13 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Behöriga myndigheter enligt tidigare lydelse av 10 g, 11, 12, 12 b och 13 §§ i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter har rätt att ta ut avgifter enligt denna förordning för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som har utförts före den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2021:185.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

dels att 3, 7 och 8 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 5 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen är den myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 25 och 25 a §§ livsmedelsförordningen (2006:813), om något annat inte följer av 6 §.

Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen är den myndighet som är behörig att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt 25 § livsmedelsförordningen (2006:813), om något annat inte följer av 6 §.

10 §²

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för *en kontrollmyndighet*, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information till verket *eller en länsstyrelse* om den kontrollverksamhet som de bedriver,

1. skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information till verket om den kontrollverksamhet som de bedriver,

2. skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften, och

¹ Senaste lydelse: 2021:187.

² Senaste lydelse: 2021:187.

3. skyldighet för den som använder sig av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel att lämna uppgifter om sin verksamhet till en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket,

dels att 4, 8 a och 23 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och 16 a §§, av följande lydelse, och närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska se till att dess föreskrifter och vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för konsumenter, företag och kontrollmyndigheter. Myndigheten ska även i sin verksamhet i övrigt underlätta för konsumenternas, företagens och kontrollmyndigheternas kontakter med myndigheten.

Myndigheten ska underlätta den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för mikroföretag och nystartade mikroföretag genom att till dessa verksamheter ge behovsanpassat råd och stöd.

4 a §

Myndigheten ska regelbundet och vid behov föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan i syfte att uppnå en ökad förståelse för olika verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för myndigheten och verksamheterna.

8 a §¹

Myndigheten får på begäran av en annan statlig myndighet utföra sådana revisioner av den statliga myndighetens kontroll som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

Bestämmelser om revision finns i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

Myndigheten får på begäran av en annan statlig myndighet utföra sådana revisioner av den statliga myndighetens kontroll som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

Myndigheten får utföra sådana revisioner av andra kontrollmyndigheters kontroll som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

Organisation

16 a §

Myndigheten ska i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet finnas representerad i varje län.

23 §²

Myndigheten får ta ut avgift för sådan uppdragsverksamhet och övrig avgiftsbelagd verksamhet som avses i 5 b, 13, 14 och 14 a §§.

Myndigheten får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

För Livsmedelsverkets uppdragsverksamhet enligt 14 § att bistå livsmedelsanläggning eller annan verksamhet som syftar till att få ett godkännande av export till tredje land får avgift endast tas ut för Livsmedelsverkets handläggningstid.

För Livsmedelsverkets uppdragsverksamhet enligt 14 § att bistå livsmedelsanläggning eller annan verk-

¹ Senaste lydelse 2021:654.

² Senaste lydelse 2020:567.

*samhet som syftar till att behålla
ett godkännande av export till tredje
land får avgift inte tas ut.*

*Myndigheten får meddela före-
skrifter om avgifternas storlek.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 4, 4 a och 23 §§ och i övrigt den 1 januari 2028.

2. Livsmedelsverket ska med stöd av 8 a § tredje stycket under perioden den 1 januari–31 december 2027 utföra revisioner enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk,

dels att 14 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 12 a och 23 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Myndigheten ska regelbundet och vid behov föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan i syfte att uppnå en ökad förståelse för olika verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för myndigheten och verksamheterna.

12 a §

Myndigheten får efter ansökan från länsstyrelse utnämna en veterinär som är anställd vid länsstyrelsen till officiell veterinär för att sköta länsstyrelsens uppgifter rörande offentlig djurskyddskontroll av transport av djur till slakt.

14 a §¹

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde och på begäran av en annan statlig myndighet utföra sådana revisioner som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

Bestämmelser om revision finns i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde och på begäran av en annan statlig myndighet utföra

¹ Senaste lydelse 2023:61.

sådana revisioner som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.

23 a §

Myndigheten ska i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet finnas representerad i varje län.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 5 a och 12 a §§ och i övrigt den 1 januari 2028.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Innehavaren av en exportkontrollerad anläggning ska betala en avgift till den behöriga myndigheten för kontroll samt för utfärdandet av exportintyg och andra intyg enligt denna förordning.

Den behöriga myndigheten prövar frågor om sådana avgifter.

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om de avgifter som en statlig kontrollmyndighet ska ta ut.

I andra fall beslutar kommunen om avgiftens storlek och om hur avgiften ska betalas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse SFS 2021:262.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion att 3, 4, 9, 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Livsmedelsverket, *länsstyrelserna och kommunerna* ska, i fråga om livsmedel, utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller enligt 25 och 25 a §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

Livsmedelsverket ska, i fråga om livsmedel, utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller enligt 25 § livsmedelsförordningen (2006:813).

4 §²

Jordbruksverket ska utöva offentlig kontroll och utföra sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen när det gäller

1. produktion och hantering av jordbruks- och vattenbruksprodukter som inte är livsmedel, om inte något annat anges i andra stycket,

2. märkning av produkter och ämnen som godkänts för användning i ekologisk produktion, och

3. insamlingssystem för *matavfall* som ska komposteras eller fermenteras och som godkänts för användning i ekologisk produktion.

3. insamlingssystem för *bioavfall* som ska komposteras eller fermenteras och som godkänts för användning i ekologisk produktion.

Länsstyrelserna ska utöva offentlig kontroll och utföra sådan annan offentlig verksamhet som hänger

Jordbruksverket ska utöva offentlig kontroll och utföra sådan annan offentlig verksamhet som hänger

¹ Senaste lydelse 2021:188.

² Senaste lydelse 2021:1296.

samman med kontrollen när det gäller foderföretag i primärproduktionen av foder.

samman med kontrollen när det gäller foderföretag i primärproduktionen av foder.

9 §³

I förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter finns bestämmelser om avgifter som ska betalas för statliga myndigheters *och kommunernas kostnader* för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

I förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter finns bestämmelser om avgifter som ska betalas för statliga myndigheters *och kommunernas kostnader* för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när kontrollen gäller ekologiskt foder.

I förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter finns bestämmelser om avgifter som ska betalas för statliga myndigheters för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

I förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter finns bestämmelser om avgifter som ska betalas för statliga myndigheters kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när kontrollen gäller ekologiskt foder.

16 §⁴

I förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2018/848 finns bestämmelser om skyldighet för kontrollorganen, de behöriga myndigheterna, kontrollmyndigheterna och de nationella ackrediteringsorganen att lämna uppgifter till varandra och till kommissionen.

I 3 kap. 43 § förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns en bestämmelse om skyldighet för kontroll-

I förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2018/848 finns bestämmelser om skyldighet för kontrollorganen, de behöriga myndigheterna, kontrollmyndigheterna och de nationella ackrediteringsorganen att lämna uppgifter till varandra och till kommissionen.

³ Senaste lydelse 2021:188.

⁴ Senaste lydelse 2024:1048.

organen att lämna uppgifter till en länsstyrelse.

17 §⁵

Livsmedelsverket och Jordbruksverket får inom sina ansvarsområden enligt 1 § meddela föreskrifter om

1. undantag från de EU-förordningar som anges i 1 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion,

2. särskilda ekologiska produktionsregler,

3. hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen om kontroll av ekologisk produktion ska bedrivas,

4. skyldighet för *en kommun* eller ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en kontrollmyndighet, 4. skyldighet för ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en kontrollmyndighet,

5. skyldighet för ett kontrollorgan att ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften,

6. skyldighet för ekologiska aktörer att lämna uppgifter om sin verksamhet till en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan, och

7. verkställigheten av lagen om kontroll av ekologisk produktion, de EU-förordningar som anges i 1 § den lagen samt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

⁵ Senaste lydelse 2021:188.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion,

dels att 3 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om

1. de allmänna valen, 2. <i>livsmedelskontroll</i>, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, 3. regional tillväxt, 4. infrastrukturplanering, 5. hållbar samhällsplanering och boende, 6. energi och klimat, 7. kulturmiljö, 8. skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, 9. naturvård, samt miljö- och hälsoskydd, 10. lantbruk och landsbygd, 11. fiske, 12. folkhälsa, 13. jämställdhet, och 14. integration.	2. djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar,

Länsstyrelsen har även andra uppgifter enligt vad som föreskrivs i denna förordning eller någon annan författning.

5 a §

Myndigheten ska regelbundet och vid behov föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan i syfte att uppnå

¹ Senaste lydelse 2017:868.

en ökad förståelse för olika verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för myndigheten och verksamheterna.

31 §²

Avgiftsinkomster får disponeras av länsstyrelsen när det gäller inkomster enligt

1. djurskyddslagen (2018:1192) och djurskyddsförordningen (2019:66),

2. *lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter och förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter,*

3. *livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter,*

4. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för tillsyn över dammsäkerhet och bedömning i fråga om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter, och

5. delgivningsförordningen (2011:154)

2. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för tillsyn över dammsäkerhet och bedömning i fråga om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter, och

3. delgivningsförordningen (2011:154)

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 5 a § och i övrigt den 1 januari 2028.

² Senaste lydelse 2023:77.

1.16 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddsförordningen (2019:66)
dels att 5 kap. 2 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 5 kap. 2 § ska utgå,
dels att 8 kap. 6 och 9 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf 8 kap. 6 a §, och närmast
 före 8 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §¹

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll, om inte något annat framgår av 8 §. Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter att utföra annan offentlig verksamhet, om inte något annat framgår av djurskyddslagen (2018:1192) eller av denna förordning.

Länsstyrelserna får komma överens om att överföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet mellan sig.

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll, om inte något annat framgår av 8 *och* 9 §§. Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter att utföra annan offentlig verksamhet, om inte något annat framgår av djurskyddslagen (2018:1192) eller av denna förordning.

Offentlig kontroll av transport av djur till slakt

6 a §

*Offentlig kontroll av transport
av djur till slakt utövas av officiell
veterinär inom länsstyrelsen.*

*Länsstyrelserna får komma överens
med Livsmedelsverket om att arbets-
uppgifter inom offentlig kontroll
och annan offentlig verksamhet i*

¹ Senaste lydelse 2021:189.

fråga om transport av djur till slakt ska överföras till Livsmedelsverket.

8 kap.

9 §²

Livsmedelsverket ska, genom de officiella veterinärerna och de officiella assistenterna på slakterier,

Livsmedelsverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier.

1. utöva de djurskyddskontroller som en officiell veterinär eller en officiell assistent är skyldig att utföra enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/

² Senaste lydelse 2021:189.

EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), och

2. utföra sådan annan offentlig verksamhet som anges i de EU-förordningar som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar och i 5 kap. 2 § och som hänger samman med kontrollerna enligt 1.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter

dels att 12 § ska upphöra att gälla,

dels att 1, 4, 6, 11 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning gäller avgifter som ska betalas för statliga myndigheters *och kommunernas* kostnader för

Denna förordning gäller avgifter som ska betalas för statliga myndigheters kostnader för

1. offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt livsmedelslagen (2006:804), de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,

2. offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, och

3. offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, utom när det gäller foder.

Förordningen gäller även avgifter som ska betalas för Livsmedelsverkets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen (2019:66) eller 13 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.

Bestämmelser om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som avser ekologiskt foder finns i förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

¹ Senaste lydelse 2023:914.

4 §²

En behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 1 § ska täckas av avgifter om inget annat följer av *andra och tredje styckena*.

En behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 1 § ska täckas av avgifter om inget annat följer av *andra, tredje och fjärde styckena*.

Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) 853/2004 med en årlig produktion eller utgående mängd som uppgår till högst 200 ton ska, med undantag för sådan verksamhet som anges i tredje stycket, delvis täckas av avgifter.

Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar ska delvis täckas av avgifter i enlighet med vad som anges i 7 a §.

Avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska inte tas ut för kontroll av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel, kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter *eller för den kontroll av en livsmedelsanläggning som får utföras enligt 25 a § livsmedelsförordningen (2006:813)*, förutom vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll enligt 8 och 9 §§.

Avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska inte tas ut för kontroll av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel *eller* kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter, förutom vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll enligt 8 och 9 §§.

² Senaste lydelse 2024:204.

6 §³

Avgifter fastställs av den behöriga myndigheten eller kontrollmyndigheten. *Om myndigheten är en kommun ska avgifter fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.*

Avgifter fastställs av den behöriga myndigheten eller kontrollmyndigheten.

11 §⁴

Den som hos en behörig myndighet ansöker om godkännande, eller anmäler registrering, av en livsmedelsanläggning eller en annan verksamhet ska betala en avgift för myndighetens prövning av ansökan om godkännande eller för registreringen. Detta gäller dock inte primärproducenter av livsmedel.

Av första stycket följer att en kommun är skyldig att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för kommunens prövning av ansökan om godkännande eller för kommunens registrering.

Kostnader för godkännande av anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) 853/2004 med en årlig produktion eller utgående mängd som uppgår till högst 200 ton ska, med undantag för sådan verksamhet som anges i 4 § tredje stycket, delvis täckas av avgifter.

16 §⁵

Livsmedelsverket får, inom sitt ansvarsområde, meddela föreskrifter om skyldighet att betala ytterligare avgifter för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.

Om Livsmedelsverkets föreskrifter enligt första stycket innefattar en avgift för en kommuns offentliga kontroll eller verksamhet, är kommunen skyldig att ta ut avgiften.

Livsmedelsverket ska meddela föreskrifter om att minska avgifter för anläggningar enligt 4 § andra stycket och 11 §§ andra stycket.

³ Senaste lydelse 2021:176.

⁴ Senaste lydelse 2021:655.

⁵ Senaste lydelse 2021:176.

Jordbruksverket får, inom sitt ansvarsområde, meddela föreskrifter om skyldighet att betala ytterligare avgifter för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 12 § och i övrigt den 1 januari 2028.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för avgifter som debiteras från och med den 1 januari 2028 avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som har utförts före den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag, arbete och avgränsningar

Utredningens uppdrag

Syftet med utredningen är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och ABP. Utredningen är ett komplement till det förenklingspaket som lanserades i budgetpropositionen för år 2024 och ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål och är en viktig del i genomförandet av livsmedelsstrategin 2.0.

Direktiven framgår av *bilaga 1* och *bilaga 2*. Utredaren ska bl.a.

- analysera ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, och föreslå lämpliga ändringar för att kontrollen ska bli så verkningsfull, effektiv, enhetlig och likvärdig som möjligt samtidigt som det ska bli enklare för företagen,
- föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, för att minska de kostnader som ett företag får till följd av krav i olika författningar (regelkostnader) och få till stånd mer likvärdiga avgifter,
- föreslå åtgärder som skapar goda förutsättningar för kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd till företag och som minskar risken för omotiverade skillnader i rådgivningen och stödet,
- kartlägga begränsningar som påverkar möjligheterna att samverka mellan kontrollmyndigheterna och föreslå hur samverkan kan förbättras,

- föreslå åtgärder som särskilt underlättar för mikroföretag med diversifierad verksamhet i livsmedelskedjan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens avgränsningar

Utredningsuppdraget omfattar inte hela livsmedelskedjan utan uppdraget är begränsat till offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen inom områdena livsmedel, foder och ABP samt till de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom de områdena. Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som Försvarsinspektören för hälsa och miljö bedriver inom de nämnda områdena omfattas inte av uppdraget. Uppdraget omfattar inte heller kontroll av skyddade beteckningar enligt lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, kontroll enligt lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, planerad kontroll av fusk inom livsmedelskedjan enligt artikel 9.2 i kontrollförordningen, eller den kontroll som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Följden av avgränsningarna i kommittédirektivet är att utredningen innefattar en begränsad del av den offentliga kontroll och tillsyn som olika myndigheter genomför av verksamheterna i livsmedelskedjan. Flera av aktörerna i livsmedelskedjan kan alltså vara föremål även för annan offentlig kontroll och annan tillsyn än den som omfattas av denna utredning och som utförs av såväl myndigheter som privata organ. Exempelvis innehåller miljölagstiftningen regler om kontroll av avfall, förpackningar och miljöpåverkan som verksamheterna i livsmedelskedjan också behöver förhålla sig till. Detta föranleder också tillsyn från bl.a. kommunala myndigheter, men miljölagstiftningens område ingår inte i utredningen.

Det är i livsmedelskedjan vanligt förekommande med kontroll eller kvalitetssäkring som aktören frivilligt låter utföra och som inte utgör offentlig kontroll. Exempel på kontrollorganisationer som utför kontroll enligt privata standarder är KRAV och IP Sigill, ett annat exempel är kundrevisioner. Sådan kontroll omfattas inte av denna utredning.

En omfattande typ av kontroll som också förekommer är den kontroll som görs av myndigheter i samband med utbetalning av

jordbruksstöd. Den kontrollen kan vara samordnad med offentlig kontroll, men eftersom kontrollen för jordbruksstöd inte är offentlig kontroll enligt kontrollförordningen, inom områdena livsmedel, foder, animaliska biprodukter eller djurskydd, omfattas den inte heller av denna utredning.

Enligt direktivet ska utredningen kartlägga och beskriva vilka djurskyddskontroller som utförs i anslutning till, eller i samband med, kontrollerna för livsmedel, foder och animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Det är enbart djurskyddskontroll vid slakt i 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen som delvis är utbruten från länsstyrelsernas huvudansvar för offentlig kontroll inom djurskyddsområdet och utförs av Livsmedelsverket. För att ha en tydlig gränsdragning mellan de olika ansvarsområdena har vi valt att dela upp ansvaret för kontroll mellan den kontroll som sker på gård och den som sker under transport och på slakteriet. Vi har därför avgränsat utredningen till kontroll av djurskydd vid transport till slakt samt djurskydd på slakteriet.

Beträffande offentlig kontroll av animaliska biprodukter och därav framställda produkter (nedan ABP) aktualiseras avgränsningen mot miljöbalkens tillämpningsområde. I punkt 4 i tillkännagivandet¹ av de EU-bestämmelser som lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar, återges Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter). Här anges att insamling, transport och bortskaffande av matavfall i kategori 3 ska ske i enlighet med nationella regler som implementerar artikel 13 i avfallsdirektivet (förordning [EG] 2008/98 artikel 21 p. 4). Regler för insamling och transport av matavfall i kategori 3 är således inordnat i miljöområdet i stället för ABP-området. I svensk rätt regleras detta i miljöbalken varför offentlig kontroll av reglernas efterlevnad ligger utanför denna utredning. I 12 § 2 p. förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter anges att kommunen är kontrollmyndighet för utlämnande och transport av matavfall. Den delen av kommunernas kontrollansvar för ABP i form av matavfall i kategori 3 lämnas mot bakgrund

¹ Tillkännagivande (2022:15) av de EU-bestämmelser som lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar.

av ovanstående utanför denna utredning och eventuella förslag avgränsas därför på samma vis.

Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete. Sammanlagt har nio sammanträden med expertgruppen hållits. Genom expertgruppen har vi fortlöpande utbytt information med de myndigheter och organisationer som varit representerade.

Vi har därutöver haft kontakt med flera företag och organisationer inom livsmedelskedjan. Vi har även deltagit bl.a. vid aktiviteterna Skånedag arrangerat av Sveriges Stärkelseproducenter förening u.p.a./Lyckeby och Hushållningssällskapet Skåne, LRF:s Regelsafari i Aneby, seminarium för att förverkliga den regionala livsmedelsstrategin arrangerat av Vreta Kluster, Lantbrukets dag organiserat av riksdagsledamot och särskild utredare Magnus Oscarsson (KD) och Hushållningssällskapet samt Ostfestivalen på Münchenbryggeriet.

Vi har vidare haft kontakt med de miljöförvaltningar som utgör kommunala kontrollmyndigheter i Malmö, Åstorp, Luleå och Vännö samt kommunalförbunden Söderåsens kommunalförbund och Miljösamverkan Östra Skaraborg. Vi har även haft kontakt med Sveriges Nätverk för Offentlig kontroll inom livsmedelskedjan (SNOL), Sveriges kommuner och regioner (SKR) genom SKR:s Beredning för samhällsbyggnad och SKR:s miljöchefsnätverk, samt Storstadsgruppen som består av tjänstepersoner från de kommunala kontrollmyndigheterna i Malmö, Stockholm, Göteborg och Uppsala. Vi har haft flera kontakter med kontrollorganisationer i andra länder (Finland, Danmark, Tyskland och Norge.) Vi har även haft kontakt med fackförbundet Naturvetarna.

Vi har hållit oss informerade om arbetet i Utredningen om stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (N 2022:05) och Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion (LI 2023:01).

Vi har även haft kontakt med Klimat- och näringsdepartementet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Förenklingsrådet, Statskontoret, Skatteverket och Arbetsmiljöverket.

3 Offentlig kontroll i livsmedelskedjan

I detta kapitel beskriver vi de EU-rättsliga utgångspunkterna för offentlig kontroll i livsmedelskedjan. De materiella reglerna inom livsmedelskedjan, dvs. regler som riktar sig till en aktör och vars efterlevnad kontrollmyndigheten ska verifiera, ingår inte i utredningen. Det finns en omfattande mängd materiella regler. För att skapa en förståelse för komplexiteten för såväl aktörer som kontrollmyndigheter, har vi valt att översiktligt beskriva den materiella EU-lagstiftningen och även den svenska rätten som kompletterar EU-rätten. Vi redogör också för myndigheternas vägledningar och branschriktlinjer.

3.1 EU-rättsliga utgångspunkter

Till följd av medlemskapet i EU har medlemsstaterna enats om att överlåta sina befogenheter på vissa politikområden till EU-institutionerna. Sådana områden är jordbrukspolitiken och livsmedelsområdet. Det innebär exempelvis att EU:s institutioner fattar bindande beslut inom områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt. Inom EU-samarbetet finns olika typer av rättsakter, bl.a. EU-direktiv och EU-förordningar. Direktiv sätter upp mål som medlemsstaterna ska nå, och det ankommer på medlemsstaterna att genomföra direktivet i den nationella lagstiftningen. En förordning som har trätt i kraft är däremot direkt tillämplig och gäller i alla medlemsländer, utan att genomföras eller omvandlas till nationella rättsregler. Den blir en del av den nationella lagstiftningen genom sitt ikraftträdande. Att förordningen är direkt tillämplig innebär bl.a. att förordningen ska tillämpas av nationella domstolar och andra myndigheter. Ett medlemsland får inte anta rättsakter som går emot det som

står i förordningen, men en medlemsstat kan behöva anta nationella bestämmelser som gör att EU-rätten får genomslag. Där det inte finns EU-lagstiftning, eller där det i EU-lagstiftningen ges möjlighet för nationell reglering, går det att ha nationella regler. Om det visar sig att ett medlemslands nationella bestämmelser strider mot en gällande EU-förordning är det EU-förordningen som gäller. Vid utformningen av EU-lagstiftning rådfrågar EU-kommissionen aktörer inom området, såsom grupper för civil dialog, jordbrukskommittéer och expertgrupper. Medlemsstaterna ingår i dessa grupper. Kommissionen genomför konsekvensbedömningar när den planerar, bereder och föreslår ny EU-lagstiftning, för att avgöra om det behövs EU-initiativ och vad möjliga lösningar kan leda till.¹

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, även kallad CAP (Common Agricultural Policy) syftar bl.a. till att stödja jordbrukarna och förbättra jordbrukets produktivitet. Detta för att säkra tillgången på livsmedel till rimliga priser och att se till att EU:s jordbrukare kan försörja sig på sin verksamhet. Jordbrukspolitiken har tio centrala mål för perioden 2023–2027, bl.a. ökad konkurrenskraft och förbättrad ställning för bönderna i livsmedelskedjan. Jordbruket skiljer sig från andra näringar eftersom verksamheterna är mer beroende av väder och klimat samt att omställning till en ändrad efterfrågan tar tid. Därför innefattar EU:s gemensamma jordbrukspolitik inkomststöd, marknadsåtgärder och insatser för landsbygdsutveckling.² EU:s regelverk för marknadsfrågor som rör jordbruksprodukter är förordning (EU) 1308/2013.³ Marknadsfrågor som rör fiskeri- och vattenbruksprodukter regleras av förordning (EU) 1379/2013.⁴ Dessa utgör de s.k. samlade marknadsordningarna och innehåller övergripande bestämmelser om till exempel handelsnormer och definitioner av olika produkter.

¹ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_sv, hämtad den 28 maj 2024.

² https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_sv, hämtad den 28 maj 2024.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

EU:s politik för livsmedelssäkerhet syftar till att skydda människors hälsa och konsumenternas intressen och se till att den inre marknaden fungerar utan problem. På senare år har målen för livsmedelssäkerhet utökats till att omfatta osäker livsmedelsförsörjning till följd av klimatförändringarna.⁵

I kapitel 8 beskrivs mer om EU:s roll i samband med revision av kontrollmyndigheterna.

3.1.1 Begreppet livsmedelskedjan

Unionslagstiftningen innehåller bestämmelser rörande livsmedel, foder, ABP samt djurskydd vars syfte är att säkerställa en hög hälso-skyddsnivå för människor och djur. Dessa regler, tillsammans med ytterligare regler om bl.a. växtskadegörare, växtskyddsmedel och ekologisk produktion, samlas i kontrollförordningen och utgör vad som kallas *unionslagstiftningen om den jordbruksbaserade livsmedelskedjan* (skäl 3). Vi återkommer till en redogörelse för kontrollförordningen i avsnitt 3.1.2. Begreppet *den jordbruksbaserade livsmedelskedjan* definieras inte i regelverket men av kontrollförordningen framgår att förordningen gäller för alla led i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (skäl 20). Av artikel 1 p. 2 framgår att förordningen ska tillämpas på offentlig kontroll som utförs för att verifiera efterlevnaden av bestämmelser, oavsett om regelverket har fastställts på unionsnivå eller av medlemsstaterna, för tillämpning av unionslagstiftningen, på följande områden:

- a) livsmedel och livsmedelssäkerhet, integritet och hälsosamhet i valfritt produktions-, bearbetnings- och distributionsled, inklusive bestämmelser för att säkerställa god handelssed, konsument-skydd och konsumentinformation, samt bestämmelser om tillverkning och användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,
- b) avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion,

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/51/f%C3%B8devaresikkerhed>, hämtad den 28 maj 2024.

- c) foder och fodersäkerhet, i alla produktions-, bearbetnings- och distributionsled, samt användning av foder, inklusive bestämmelser för att säkerställa god handelssed och skydda konsumenthälsa, konsumentskydd och konsumentinformation,
- d) djurhälsokrav,
- e) förebyggande och minimering av risker som animaliska biprodukter och framställda produkter utgör för människors och djurs hälsa,
- f) djurskyddskrav,
- g) skyddsåtgärder mot växtskadegörare,
- h) krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt vad gäller hållbar användning av bekämpningsmedel, med undantag för utrustning för spridning av bekämpningsmedel,
- i) ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, och
- j) användning och märkning av skyddade ursprungsbezeichnungar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter.

Det är således dessa tio s.k. kontrollområden i kontrollförordningen som tillsammans utgör hela den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (agri-food chain). Begreppet den jordbruksbaserade livsmedelskedjan används genomgående i kontrollförordningen och förekommer i annan lagtext samt rapporter inom EU. I Sverige är EU:s begrepp ”den jordbruksbaserade livsmedelskedjan” inte etablerat i allmänt språkbruk. Begreppet ”den jordbruksbaserade livsmedelskedjan” kan uppfattas som något missvisande eftersom kontrollförordningen omfattar alla unionsbestämmelser om livsmedel, vilket även inkluderar fisk, fiskeri- och vattenbruksprodukter samt jakt, bär- och svamp-plockning. Av både förenklingsskäl och tydlighetsskäl har vi valt att använda begreppet ”livsmedelskedjan” genomgående i betänkandet. Vi använder det begreppet utan att varje gång upprepa att utredningen omfattar fyra av kontrollförordningens tio kontrollområden; livsmedel inklusive kontaktmaterial, foder, ABP samt djurskydd i samband med slakt.

I nedanstående tabell finns en översikt av livsmedelskedjan och dess kontrollområden (namnen är förkortade för att ge överblick).

De kontrollområden som ingår eller delvis ingår i utredningen är markerade med fet stil. I området livsmedel innefattas även tillverkning och användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, s.k. kontaktmaterial eller FCM (Food Contact Materials). När vi i utredningen berör livsmedel och livsmedelskontroll generellt syftar vi även på kontaktmaterial och den kontrollen. I avsnitt 3.3.1 beskriver vi några särdrag inom kontaktmaterialområdet. Som kommer att framgå av avsnitt 3.3.1 jämför vi dricksvatten, samt tillverkning av snus, tuggtobak och snusliknande produkter med livsmedel enligt svensk lagstiftning. Därför ingår också dessa verksamheter när vi i utredningen berör livsmedel och livsmedelskontroll.

Tabell 3.1 Livsmedelskedjan

Punkt i artikel 1 p. 2	Kontrollområde
a	Livsmedel/kontaktmaterial
b	Genetiskt modifierade organismer
c	Foder
d	Djurhälsa
e	ABP
f	Djurskydd
g	Växtskadegörare
h	Växtskyddsmedel/bekämpningsmedel
i	Ekologisk produktion och märkning
j	Skyddade beteckningar och traditionella specialiteter

3.1.2 Kontrollförordningen

För att säkerställa att de materiella bestämmelserna inom respektive kontrollområde följs ska medlemsstaterna se till att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet utförs. Sedan den 14 december 2019 ska den nu gällande kontrollförordningen tillämpas.

Kontrollförordningen gäller för hela livsmedelskedjan och ska utföras i alla relevanta produktions-, bearbetnings- och distributionsled. Förordningen reglerar hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras, finansieras och genomföras. Vissa bestämmelser i förordningen gäller även för annan offentlig verksamhet än offentlig kontroll. Bestämmelserna i kontrollförordningen riktar sig i första hand till medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter,

men vissa bestämmelser gäller även för enskilda aktörer. Kontrollförordningen ska tillämpas på offentlig kontroll som utförs för att verifiera efterlevnaden av bestämmelser. Det gäller oavsett om reglerna har fastställts på unionsnivå eller av medlemsstaterna, för tillämpning av unionslagstiftningen, inom bl.a. områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd (artikel 1 p. 2).

Med offentlig kontroll avses verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna, eller av de organ med delegerade uppgifter eller de fysiska personer till vilka vissa uppgifter som ingår i den offentliga kontrollen har delegerats, för att verifiera att aktörerna efterlever förordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1 p. 2 samt att djur eller varor uppfyller kraven enligt dessa bestämmelser, inbegripet inför utfärdandet av officiella intyg eller officiella attester- ingar (artikel 2 p. 1).

Annan offentlig verksamhet definieras som annan verksamhet än offentlig kontroll som utförs av de behöriga myndigheterna, eller av de organ med delegerade uppgifter eller de fysiska personer till vilka viss annan offentlig verksamhet har delegerats, däribland verksamhet för att kontrollera om det förekommer djursjukdomar eller växtskadegörare, förebygga eller begränsa spridningen av sådana djursjukdomar eller växtskadegörare, utrota dessa djursjukdomar eller växtskadegörare, bevilja tillstånd eller godkännanden och utfärda officiella intyg eller officiella attesteringar (artikel 2 p. 2).

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1 p. 2, utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 4). Om flera behöriga myndigheter utses ska medlemsstaterna införa förfaranden (dvs. rutiner och system) för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom hela sitt territorium. Vidare ska en central myndighet utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater.

Kontrollmyndigheterna ska som huvudregel utföra offentlig kontroll utan att den föränmälts till aktören. Föränmäld kontroll kan förekomma om en föränmälan är nödvändig och vederbörligen motiverad för att offentlig kontroll ska kunna utföras (artikel 9 p. 4).

Samtliga kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska genomföra interna revisioner eller se till att dess kontrollverksamhet blir reviderad (artikel 6). Revisionen ska vara en öppen och oberoende undersökning för att avgöra om en verksamhet och dess resultat överensstämmer med det som planerats, och om planeringen genomförts på ett sätt som är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen. Med hänsyn till resultatet av revisionen ska lämpliga åtgärder vidtas. Arbetet med revisioner i Sverige beskrivs i kapitel 8.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 78). För vissa typer av offentlig kontroll är det obligatoriskt att ta ut avgifter, dock med möjlighet till nedsättning i vissa fall (artikel 79). För att täcka kostnaderna för övrig offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet får medlemsstaterna bestämma att även andra avgifter eller pålagor ska tas ut, under förutsättning att det inte är förbjudet enligt den lagstiftning som är tillämplig för sakområdet (artikel 80). Det finns dock inget hinder i kontrollförordningen mot att medlemsstaterna finansierar de områden för vilka det inte finns något krav på avgifter på annat sätt, exempelvis genom skattemedel. En beskrivning av reglerna för finansiering av offentlig kontroll återfinns i kapitel 9.

I kontrollförordningens avdelning V finns bestämmelser om kontrollplaner och rapportering. Varje medlemsstat ska upprätta och regelbundet uppdatera en flerårig nationell kontrollplan som omfattar samtliga områden som regleras av unionslagstiftningen om livsmedelskedjan (artikel 109). Kontrollplanen ska innehålla information om hur systemen för offentlig kontroll är uppbyggda och organiserade (artikel 110). Syftet med kontrollplanen är att säkerställa att offentlig kontroll utförs på ett riskbaserat och effektivt sätt i enlighet med kontrollförordningens bestämmelser inom hela territoriet och i alla led i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Kontrollplanen ska regelbundet uppdateras för att anpassas till ändringar i regelverken och förändringar på de områden som omfattas av kontrollen (artikel 111). Medlemsstaterna ska årligen överlämna en rapport till kommissionen som innehåller resultaten av de offentliga kontroller som utförts under det föregående året enligt kontroll-

planen samt typ och antal fall av bristande efterlevnad av bestämmelserna i artikel 1 p. 2 per område (artikel 113). Varje medlemsstat ska utse ett organ med uppgift att samordna utarbetandet av den nationella kontrollplanen mellan alla behöriga myndigheter med ansvar för offentlig kontroll. Vidare ska detta organ säkerställa att kontrollplanen är konsekvent, samt samla in information om genomförandet av kontrollplanen i syfte att kunna rapportera till kommissionen (artikel 109). Arbetet med den nationella kontrollplanen i Sverige beskrivs i avsnitt 7.4.

Som nämndes ovan är den nu gällande kontrollförordningen relativt ny. Den förde med sig ändringar som bl.a. att uttrycket annan offentlig verksamhet infördes som en beteckning för sådana myndighetsuppgifter som inte är offentlig kontroll. Bestämmelser om rätt att få tillträde, upplysningar och handlingar vid kontrollen, samt om aktörernas skyldighet att lämna hjälp, utvidgades till att gälla även den som utför annan offentlig verksamhet. Vissa föreskriftsbemyndiganden utvidgades till att även omfatta annan offentlig verksamhet. Myndigheter som utövar offentlig kontroll fick i vissa fall rätt att köpa in produkter utan att identifiera sig, i syfte att kontrollera att produkterna uppfyller gällande krav. Det infördes en skyldighet för kontrollmyndigheterna att ha ett ändamålsenligt rapporteringssystem för den som vill anmäla misstänkta överträdelser av den nya kontrollförordningen och tystnadsplikt för organ med delegerade uppgifter och för fysiska personer som offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet har delegerats till samt möjligheten att överklaga beslut som har meddelats av sådana organ eller fysiska personer. Vad gäller syftet med ändringarna i kontrollförordningen och som är relevant för den här utredningen kan skäl 34 för antagandet nämnas särskilt: ”Den offentliga kontrollen bör vara grundlig och verkningsfull och säkerställa att unionslagstiftningen tillämpas korrekt. Med tanke på att den offentliga kontrollen kan utgöra en börda för aktörerna bör behöriga myndigheter organisera och utföra offentlig kontrollverksamhet med hänsyn till aktörernas intressen och begränsa nämnda börda till vad som är nödvändigt för att den offentliga kontrollen ska vara effektiv och verkningsfull.”

En mer fullständig genomgång av kontrollförordningen och ändringarna den förde med sig finns i prop. 2020/21:43 (s. 120–128).

3.1.3 Grundläggande krav på kontrollmyndigheterna

I artikel 5 i kontrollförordningen finns ett antal bestämmelser om de grundläggande krav som ställs på kontrollmyndigheterna. Nedan följer en genomgång av de krav och nyckelfaktorer som vi bedömer är viktiga för att en kontrollmyndighet ska ha förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag. I de flesta fall finns det en tydlig koppling till kraven i kontrollförordningen, men vi tar även upp faktorer som inte direkt grundar sig i förordningens bestämmelser. Vi tar dessutom upp faktorer som Livsmedelsverket har pekat ut inom projektet uppföljningsmodell för livsmedelskontrollen där Livsmedelsverket har tagit fram förslag på en definition av vad Livsmedelsverket anser kännetecknar bra livsmedelskontroll.⁶ Livsmedelsverket har inom projektet fastslagit sju nyckelfaktorer som enligt myndigheten kännetecknar kontroll när den utförs på bästa sätt.

Verkningsfull och lämplig

De behöriga myndigheterna ska enligt artikel 5 p. 1 a) ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är verkningsfull och lämplig. En verkningsfull och lämplig kontroll förutsätter att kontrollmyndigheten utför kontroll i tillräcklig omfattning och finner eventuella avvikelser som följs upp i rimlig tid och blir åtgärdade.

Opartiskhet, kvalitet och enhetlighet

De behöriga myndigheterna ska enligt kontrollförordningen ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa opartiskheten, kvaliteten och enhetligheten i fråga om offentlig kontroll på alla nivåer (artikel 5 p. 1 b). Vidare ska myndigheterna ha förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 5 p. 1 c). Kontrollen ska hålla en hög och jämn kvalitet och vara likvärdig och enhetlig för alla kontroll-objekt i hela landet, vilket inte minst är viktigt för att upprätthålla

⁶ Uppföljningsmodell för livsmedelskontroll, Förslag till uppföljningsmodell av livsmedelskontroll, Livsmedelsverket, november 2021, dnr 2020/02908.

en sund konkurrens och en trovärdighet i kontrollsystemet. Detta gäller både avseende arbetssättet mellan olika kontrollmyndigheter, och även mellan inspektörer inom samma myndighet. Enhetlighet och kvalitet i kontrollen uppnås t.ex. genom gemensamma arbets-sätt och rutiner. Härutöver ska myndigheten och personalen vara opartiska i sitt förhållningssätt gentemot kontrollobjekten, och exempelvis inte ta näringspolitiska hänsyn. En hög grad av lika-behandling i kontrollen innebär dessutom en mer effektiv kontroll eftersom det då inte finns några incitament för oseriösa aktörer att söka sig till sektorer eller geografiska områden med svagheter i kontrollsystemet. Exempel på områden som kan mäta hur enhetlig och likvärdig kontrollen är hantering av timtaxa och avgiftsuttag, be-dömning vid registrering och godkännande, planering och risk-klassning, kompetens samt avvikelshantering och beslut.

Tillräckligt stor, kvalificerad och erfaren personal

Enligt kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna ha, eller ha tillgång till, tillräckligt stor och för ändamålet väl kvalifi-cerad och erfaren personal så att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet kan utföras på ett effektivt och verkkningsfullt sätt (arti-kel 5 p. 1 e i kontrollförordningen). I detta avsnitt berörs kontroll-förordningens krav på personalstyrkans storlek. I nästa avsnitt be-rörs kontrollförordningens krav på personalstyrkans kompetens.

När det kommer till storleken på en kontrollmyndighet är det svårt att generellt fastställa det antalet anställda som myndigheten behöver ha för att uppfylla kravet på en tillräckligt stor personal, inte minst då svaret är beroende av hur många kontrollobjekt myn-digheten i fråga ansvarar för och vad för sorts kontrollobjekt det rör sig om. En större personalstyrka gör att kontrollorganisationen blir mindre sårbar och att arbetet kan bedrivas på ett effektivare sätt. Det handlar inte bara om sårbarhet i form av att personer kan bli sjuka eller sluta sin anställning, utan även att en större personalstyrka har bättre förutsättningar att samla på sig kompetens, t.ex. genom att dela med sig av sina erfarenheter. En större personalstyrka med en mer samlad kompetens borde även ge förutsättningar för en högre och jämnare kvalitet i besluten. Det finns också bättre

förutsättningar för att ha tillgång till specialistkompetens gällande exempelvis FCM, mejeriverksamhet, handelsnormer m.m.

I Riksrevisionens granskning 2014 av om staten genomfört tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig⁷ föreslogs att ingen kontrollmyndighet ska ha mindre än tre årsarbetskrafter inom livsmedelskontrollen. Det kan noteras att denna uppskattning gjordes i förhållande till kraven i den tidigare kontrollförordningen, vilken hade ett smalare tillämpningsområde jämfört med nuvarande kontrollförordning. Vad gäller befolkningsunderlaget genomförde Riksrevisionen i samband med granskningen intervjuer där bedömningar från 40 000 till 100 000 kommuninvånare angavs.

När Finland genomförde sin reform med att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter bestämdes att varje kontrollmyndighet skulle bestå av minst tio årsarbetskrafter. Det ska dock nämnas att dessa myndigheter, förutom livsmedelskontroll, även är ansvariga för vissa hälsoskyddsfrågor (kap. 10).⁸

Personalens kompetens

Utöver att vara kvalificerad och erfaren ställer kontrollförordningen i artikel 5 p. 4 krav på att personalen ska få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den kan utföra sina uppgifter på ett enhetligt sätt, hålla sig uppdaterad och vid behov få regelbunden vidareutbildning. I detta ligger även förmågan att kunna välja ut och tillämpa de metoder och tekniker som behövs och är lämpliga för att nå framgång med kontrollen. En uppräknning av tillämpliga kontrollmetoder och tekniker finns i artikel 14 i kontrollförordningen. I artikel 5 p. 4 ställer kontrollförordningen vidare krav på att personalen ska hålla sig uppdaterad inom respektive kompetensområde och att vid behov få regelbunden vidareutbildning samt få utbildning på de områden som anges i kapitel I i bilaga II.

Dessa krav på personalens kvalifikationer och kompetens gäller oavsett vilka områden eller vilken typ av kontroll myndigheten ansvarar för att utföra. De formella kvalifikationer som behövs för att kunna utföra en effektiv kontroll kan till viss del tillgodoses genom

⁷ Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? Riksrevisionen (RiR 2014:12).

⁸ Se den finländska lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet 410/2009.

utbildning. En minst lika viktig faktor är dock det erfarenhetsutbyte som följer på en arbetsplats där det finns en viss upparbetad kompetens och erfarenhet, som även blir betydligt mer lättillgänglig när den finns samlad på ett och samma ställe.

Enligt 3 g § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel ska kontrollmyndigheten 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.

Tillräckliga finansiella resurser

För att den offentliga kontrollen ska vara verkningsfull och lämplig krävs att det finns tillräckliga finansiella resurser (artikel 78 i kontrollförordningen). Kontrollmyndigheternas verksamheter finansieras genom avgifter eller anslag och i kontrollförordningen finns det grundläggande och gemensamma regler för finansiering. Vissa avgifter är enligt kontrollförordningen obligatoriska att ta ut, medan det i övrigt är upp till varje medlemsstat att bestämma om avgiftsuttag. I Sverige ska kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet täckas av avgifter med undantag av bl.a. den planerade kontrollen av primärproducenter av livsmedel och foder samt djurskyddskontrollen. Dessa kontroller finansieras med anslag. En genomgång av bestämmelserna kring finansiering finns i kapitel 9.

Befogenheter och behörigheter

De behöriga myndigheterna ska ha rättslig befogenhet att utföra offentlig kontroll och vidta de åtgärder som fastställs i kontrollförfordningen och i de bestämmelser som avses i artikel 1.2 kontrollförfordningen (artikel 5.1 g) samt ha rättsliga förfaranden för att säkerställa att personalen har tillträde till aktörernas byggnader med tillhörande mark (lokaler) och tillgång till deras dokumentation, så att de kan utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt (artikel 5.1 h).

Tillräcklig kapacitet, anläggningar och utrustning

Enligt kontrollförfordningen ska de behöriga myndigheterna dels ha, eller ha tillgång till, lämplig laboratoriekapacitet för analys, testning och diagnostik (artikel 5 p. 1 d), dels ha lämpliga och väl underhållna anläggningar och väl underhållna utrustning (artikel 5 p. 1 f). Detta krav innebär att kontrollmyndigheterna ska ha nödvändig teknisk och annan utrustning, eller ha tillgång till den, såsom exempelvis laboratoriekapacitet. Varje kontrollmyndighet ansvarar för att ha den utrustning de behöver för att kunna ta prover. Kontrollmyndigheterna ansvarar också för att ha tillräcklig beredskap för att exempelvis kunna transportera, omhänderta och destruera otillåtna produkter, även sådana som kräver särskilda tillstånd (t.ex. ABP).

Samordning och samverkan

När det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet med behörighet att utföra offentlig kontroll, ska effektiv och verkningsfull samordning och effektivt och verkningsfullt samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas (artikel 5 p. 5 i kontrollförfordningen). Detta krav avser således samordningen inom en och samma myndighet.

Beredskap

De behöriga myndigheterna ska ha beredskapsplaner, och vara beredda att genomföra sådana planer i nödsituationer, i enlighet med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i kontrollförfordningen

(artikel 5 p. 1 i). Detta krav handlar framför allt om att kontrollmyndigheterna ska ha beredskapsplaner för krissituationer.

Rättssäkerhet

Myndigheterna måste se till att myndighetsutövning utförs på ett rättssäkert sätt, vilket bl.a. innebär att myndigheter inte får fatta beslut som inte har sin grund i lagstiftningen. Myndigheter måste dessutom i sin myndighetsutövning vara sakliga och de måste även i handläggning och beslutsfattande vara proportionerliga. Rättssäkerheten i myndighetsutövningen följs framför allt upp vid revision av myndigheterna, eftersom sådana kvalitativa parametrar är svåra att fånga upp genom myndighetsrapportering. Mer om revision av behöriga myndigheter finns i kapitel 8.

Objektivitet

Myndighetskontrollen ska utföras oberoende, utan jävsförhållanden eller intressekonflikter. Denna nyckelfaktor gäller även organisatoriskt jäv inom myndigheten. Det innebär exempelvis att myndigheten inte kan utöva kontroll över egen verksamhet.

Tekniska lösningar och ett funktionellt It-system

En förutsättning för en effektiv kontroll är att myndigheterna både har aktuella register över alla verksamhetsutövare och har lämpliga It-system för att dokumentera och följa upp genomförda kontroller. När det kommer till livsmedelsanläggningar finns det inget komplett register över samtliga anläggningar i hela Sverige. Varje myndighet har sitt eget register. Dessutom finns 853-anläggningar i ett samlat register, som dock inte innehåller information om t.ex. utförda kontroller. Länsstyrelserna har ett gemensamt It-system för registrering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen. Därutöver rapporterar samtliga kontrollmyndigheter årligen livsmedelsanläggningar och utförda livsmedelskontroller till en nationell databas som Livsmedelsverket ansvarar för. Detta kan ses som ett

nationellt register, men där saknas uppgift om t.ex. anläggningarnas namn och adress, och databasen uppdateras bara en gång per år.

När det kommer till utförda foderkontroller rapporteras detta till Jordbruksverket. Jordbruksverket har även ett centralt register över foderleverantörer, transportörer och andra som hanterar foder. Det finns även ett djurskyddskontrollregister, som är en nationell databas för djurskyddskontrollen, som förvaltas av Jordbruksverket. Bestämmelser om registret finns i lagen (2009:619) om djurskyddskontrollregister och förordningen (2009:620) om djurskyddskontrollregister.⁹

3.2 EU:s materiella lagstiftning

EU:s materiella lagstiftning inom livsmedelskedjan, dvs. de regler med innehåll som syftar till att styra den som omfattas av reglerna att agera på ett visst sätt och vars efterlevnad kontrollmyndigheten ska verifiera, är omfattande. EU:s regelverk omfattar hela livsmedelskedjan i EU och gäller även varor som importeras och exporteras. Alla regler är inte relevanta för alla verksamheter, utan det beror på vilka aktiviteter som förekommer i verksamheten. Regelverkens omfattning och komplexitet har betydelse för såväl vilken kompetens både berörda aktörer och kontrollmyndigheterna behöver ha, som förutsättningarna för att utföra kontroll och verksamheternas behov av råd och stöd. EU:s politik för livsmedelssäkerhet kan kategoriseras i följande fyra huvudområden.¹⁰

- Livsmedelshygien: aktörer i livsmedelskedjan måste följa EU:s livsmedelslagstiftning, även när de importerar livsmedel till EU.
- Djurhälsa: hälsokontroller och hygienåtgärder för sällskapsdjur, lantbruksdjur och vilda djur, smittskyddsåtgärder och verktyg för att spåra förflyttningar av husdjur.
- Växtskydd: åtgärder för att upptäcka och utrota skadegörare i ett tidigt skede för att förhindra spridning och garantera friska frön.

⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/kontrolluppdraget-och-verksamhetsstyrning/grundlaggande-krav-pa-kontrollmyndigheter>, hämtad den 11 juni 2024.

¹⁰ https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/food-safety_sv, hämtad den 14 mars 2025.

- Främmande ämnen och rests substanser: övervakning håller föroreningar borta från livsmedel och djurfoder. Gränsvärden för högsta godtagbara halter tillämpas på både inhemska och importerade livsmedel och foder.

Livsmedel

Den materiella rätten inom området är som framhållits innan omfångsrik. Livsmedelsverket har kategoriserat regelverken, inklusive rättsakter från EU, i 14 lagstiftningsområden som återges i punktform nedan. Ett lagstiftningsområde kan omfatta många olika regelverk, medan andra områden bara omfattar ett fåtal.

- A – Administrativa krav
- B – Allmän livsmedelsinformation
- C – Särskild märkning och information
- D – Skyddade beteckningar
- E – Handelsnormer
- F – Varustandarder
- G – Livsmedel för särskilda grupper
- H – Spårbarhet
- I – Särskilda ingredienser och processhjälpmedel
- J – Grundförutsättningar, hygien
- K – HACCP-baserade förfaranden
- L – Specifika hygienkrav på egenkontroller
- M – Handel inom EU, import och export
- N – Dricksvattenanläggningar
- O – Övrigt.

Bland EU:s materiella regler inom livsmedelsområdet kan följande centrala förordningar nämnas.

- Förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EU:s livsmedelsförordning).
- Förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 (hygienförordningen).
- Förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.
- Förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna (informationsförordningen).
- Förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (kontaktmaterialförordningen).

Foder

Bland EU:s materiella regler inom foderområdet kan följande centrala förordningar nämnas.

- Förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EU:s livsmedelsförordning).
- Förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 oktober 2003 om fastställande av krav för foderhygien och Europaparlamentets och rådets förordning (Foderhygienförordningen).
- Förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder (märkningsförordningen).

ABP

Bland EU:s materiella regler inom ABP-området kan följande centrala förordningar nämnas.

- Förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel.
- Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

Djurskydd

Bland EU:s materiella regler inom djurskyddsområdet kan följande centrala förordningar nämnas.

- Förordning (EG) 1/2005 av den 22 december 2005 om skydd av djur under transport. Kommissionen presenterade den 7 december 2023 ett förslag till ny förordning om skydd av djur under transport och sammanhängande förfaranden.
- Förordning (EG) 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

Reglernas utformning

Sammanfattningsvis omfattar unionslagstiftningen bl.a. livsmedels-säkerhetsfrågor i samband med primärproduktion, hygienförhållanden vid livsmedelsbearbetning, förpackning och märkning. Anläggningar för livsmedel av animaliskt ursprung omfattas av särskilda hygienbestämmelser. EU har fastställt normer för att garantera livsmedelshygien, djurs hälsa och välbefinnande, för växtskydd, samt för att kontrollera föroreningar som orsakas av ämnen utifrån, t.ex. bekämpningsmedel. Import av exempelvis kött från länder utanför

EU måste uppfylla samma krav och kontrolleras på samma sätt som livsmedel som producerats inom EU.¹¹

Inom regelverken finns såväl detaljerade bestämmelser som målstyrda regler. Ett exempel på en detaljregel är artikel 6 i informationsförordningen. Bestämmelsen anger uttryckligen att varje livsmedel som är avsett för slutkonsumenter eller storhushåll ska åtföljas av livsmedelsinformation. Ett exempel på en målstyrd regel är att livsmedel ska vara säkra (artikel 14 p. 1 EU:s livsmedelsförordning). Exempel på uttryck som förekommer i den målstyrda lagstiftningen är ”när det är nödvändigt”, ”när så är lämpligt”, ”adekvat” och ”tillräckligt”. Målstyrda regler anger alltså inte i detalj hur aktören ska följa reglerna, utan det är aktören som har ansvar för att välja tillvägagångssätt för att i aktuell verksamhet uppnå målet i lagstiftningen. Aktörernas bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas kan således vara olika beroende på vilket område det gäller och de lokala förutsättningarna. Kontrollmyndighetens uppgift är att verifiera att aktören har vidtagit tillräckliga åtgärder i förhållande till aktuell regel (artikel 1 p. 2 kontrollförordningen), och i annat fall säkerställa att aktören åtgärdar bristen (artikel 138 kontrollförordningen). För både aktörer och kontrollmyndigheter får centrala myndigheters vägledningar om tillämpning av lagstiftningen stor betydelse för bedömningen av lämpliga tillvägagångssätt. Vi beskriver hur tillgängliga vägledningar är utformade i avsnitt 3.4.

3.3 Svensk rätt kompletterar EU-rätten

EU:s kontrollförordning utgör det övergripande gemensamma ramverket av allmänna bestämmelser om hur offentlig kontroll ska organiseras, finansieras och bedrivas. Den kompletterande nationella lagstiftningen reglerar bl.a. fördelningen av uppgifter mellan olika behöriga myndigheter och hur den offentliga kontrollen ska utföras. Där ingår befogenheter för kontrollmyndigheterna, respektive skyldigheter för den som är föremål för kontroll, sanktioner vid överträdelse av lagstiftningen samt hur den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet ska finansieras. I det följande samman-

¹¹ https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/food-safety_sv, hämtad den 28 maj 2024.

fattas den nationella rätten för de i utredningen aktuella delar av livsmedelskedjan per område.

3.3.1 Livsmedel

Livsmedelslagen (2006:804) syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (1 §). Med livsmedel avses alla ämnen och produkter som är avsedda att, eller rimligen kan förväntas att, förtäras av människor (2 §). Livsmedelslagstiftningen gäller alla delar av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel och gäller även material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. I Sverige jämföras med livsmedel enligt livsmedelslagen även dricksvatten, redan från den tidpunkt där råvatten tas in i vattenverken. Det innebär att vattenverken och distributionsnäten omfattas av offentlig kontroll i Sverige medan vatten enligt EU-rätten blir ett livsmedel först när det tappas från kranen. Snus samt snusliknande produkter och tuggtobak jämföras också med livsmedel (3 §). Vilka regelverk som kompletteras av livsmedelslagen framgår av regeringens tillkännagivande.¹² Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har enligt livsmedelslagen rätt att meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna (6–9 a §§).

Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet utförs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet, enligt regeringens föreskrifter (11 §). Livsmedelsverket och länsstyrelserna samordnar och lämnar råd och hjälp till övriga kontrollmyndigheters verksamhet, varje kontrollmyndighet ska ge råd och information till sina kontrollobjekt (12 §). Överflyttning av kontrollansvar får under vissa förutsättningar ske från kommun till Livsmedelsverket eller motsatt (15–17 §§). Om en kommun inte fullgör sitt uppdrag som kontrollmyndighet får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen (18 §). En kontrollmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, få tillträde till verksamheten samt att göra

¹² Tillkännagivande (2023:85) av de EU-bestämmelser som livsmedelslagen (2006:804) kompletterar.

undersökningar och provtagning där. Den kontrollen avser ska lämna den hjälp som behövs för kontrollen och kontrollmyndigheten får besluta om de föreläggande som behövs för att gällande rätt ska följas (20–22 §§).

Överklagbara beslut i enskilda ärenden som meddelats av kommunal nämnd överklagas till länsstyrelsen, förutom beslut om livsmedelssanktionsavgifter som precis som statliga kontrollmyndigheters beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (31–32 §§). För livsmedelsbrott kan det utdömas böter eller fängelse i högst två år (28 a–29 §§) och regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa överträdelser (30 a §). Livsmedelslagen kompletteras bl.a. av livsmedelsförordningen (2006:813) och förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter samt av myndighetsföreskrifter.

Handelsnormer

För några livsmedel finns särskilda bestämmelser i s.k. handelsnormer. Syftet med EU:s handelsnormer är att harmonisera reglerna för vissa livsmedel eller grupper av livsmedel (avsnitt 3.1). Exempel på livsmedel som regleras särskilt genom EU:s handelsnormer är mjölk, margarin och matfettblandningar, olivolja, fjäderfäkött, vin, fiskeri- och vattenbruksprodukter.¹³ Handelsnormerna ska vara uppfyllda för att produkterna ska få saluföras. Det är den kontrollmyndighet som är ansvarig för övrig livsmedelskontroll som kontrollerar efterlevnaden av handelsnormerna.¹⁴

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel

Innan ett livsmedel konsumeras kommer det i kontakt med många olika material och produkter. Det sker under produktion och bearbetning, lagerhållning, tillredning och servering. Dessa material och produkter kallas för material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (food contact materials eller FCM). Det kan exempelvis handla om transportbehållare, maskiner för bearbetning,

¹³ Förordning (EU) nr 1308/2013 för jordbruksprodukter och förordning (EU) nr 1379/2013 för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

¹⁴ Se 23, 25 och 26 §§ livsmedelsförordningen.

förpackningsmaterial, köksutrustning och porslin, glas och bestick. I Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2023:5) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel finns kravet att verksamheter som inte är en livsmedelsanläggning och som tillverkar, förädlar eller importerar kontaktmaterial ska vara registrerade (2 kap. 1 §). Registreringen ska göras hos den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (p. 13 livsmedelsförordningen).

Kontrollmyndigheter

Enligt livsmedelslagen utövas den offentliga kontrollen av kontrollmyndigheterna, vilka utgörs av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (11 §). Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna anges i huvudsak i livsmedelsförordningen.

Av livsmedelsförordningen framgår att det är Livsmedelsverket som utför kontroll av de anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i EU-förordning 853/2002 (animalieanläggningar eller 853-anläggningar), livsmedelsanläggningar i järnvägsvagnar, luftfartyg och fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk. Vidare kontrolleras tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vin och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter samt detaljhandel av alkohol (23 § p. 1–4).

Vad gäller 853-anläggningar har Livsmedelsverket med stöd av 16 § livsmedelslagen överlåtit kontrollansvaret för vissa sådana till några kommuner. År 2023 handlade det om cirka 70 kött- och fisk-anläggningar.

Länsstyrelserna ansvarar för den offentliga kontrollen av livsmedelsanläggningar i primärproduktionen (23 § p. 9). Länsstyrelserna ansvarar även för kontroll av verksamheter som inte är anläggningar och som avser jägares överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter (23 § p. 12).

Det är kommunen som utför kontroll av anläggningar för dricks-vattenförsörjning och anläggningar som tillverkar snus, snusliknande produkter och tuggtobak (23 § p. 7–8). Kommunen ansvarar för offentlig kontroll i andra livsmedelsanläggningar än de som kontrolleras av Livsmedelsverket och länsstyrelserna, inklusive anlägg-

ningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel. Det gäller även verksamheter som inte är livsmedelsanläggningar och som bedriver verksamhet som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (23 § p. 11 och 13).

Samma myndighet som registrerar eller prövar godkännande av ett livsmedelsföretags anläggning eller annan verksamhet ansvarar för den offentliga kontrollen (25 §).

Beträffande kontroll av export av livsmedel har samma myndighet kontrollansvar, som enligt 23 § livsmedelsförordningen är behörig att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar (1 § femte stycket förordningen [2011:1060] om kontroll vid export av livsmedel).

Gällande import av livsmedel från tredjeland är Livsmedelsverket som huvudregel behörig myndighet (4 § förordningen [2006:812] om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland). Livsmedelsverket ska härvid kontrollera livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel som enligt artikel 47 i kontrollförordningen ska kontrolleras vid en gränskontrollstation. För övriga livsmedel är det kommunen i den ort där livsmedlet deklarerats för fri omsättning som är kontrollmyndighet.

År 2023 fanns det totalt 269 kontrollmyndigheter för livsmedel i Sverige, fördelat på Livsmedelsverket (1), länsstyrelserna (21) och kommunala kontrollmyndigheter (247).¹⁵

¹⁵ Uppgift från rapporteringen till Livsmedelsverket av 2023 års kontroll.

Tabell 3.2 Översikt kontrollmyndigheter livsmedel

I tabellen återges ansvarig kontrollmyndighet och ungefärligt antal livsmedelsverksamheter per kategori. Med LF avses livsmedelsförordningen

	Länsstyrelserna (21)	Kommunerna (247)	Livsmedelsverket (1)
Animalieanläggningar inkl. slakteri och vilthanteringsanläggningar (23 § p. 1 LF)	—	70*	1 100
Livsmedelsanläggningar på tåg och flyg samt kyltanksfartyg (23 § p. 2 LF)	—	—	10
Vin- och sprittillverkning, detaljhandel alkohol, anläggningar för jonisering av livsmedel, skeppshandelslager, tullager m.m. (23 § p. 2–6 LF)	—	—	250
Dricksvattenanläggningar (23 § p. 7 LF)	—	5 900	30*
Tillverkning av snus och liknande (23 § p. 8 LF)	—	20	—
Primärproduktion av livsmedel (23 § p. 9 LF)	38 000	—	—
Andra livsmedelsanläggningar samt registrerade verksamheter för material som kommer i kontakt med livsmedel (23 § p. 11, 13 LF)	—	95 000	10*
Verksamheter som inte är anläggningar och som avser jägares överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter (23 § p. 12 LF)	1 529	—	—

* Kontrollansvar som flyttats i enlighet med 15 § eller 16 § livsmedelslagen.

Tabell 3.3 Översikt kontrollmyndigheter import och export av livsmedel

	Länsstyrelserna (21)	Kommunerna (247)	Livsmedelsverket (1)
Export av livsmedel kontrolleras av samma myndighet som är ansvarig för kontroll av verksamheten enligt livsmedelsförordningen, se tabell 3.2.	x	x	x
Import av livsmedel som ska kontrolleras i gränsstation			x
Import av övriga livsmedel		x	

Anm. I tabellen återges kontrollmyndighet enligt förordningen om kontroll vid export av livsmedel och förordningen om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland.

3.3.2 Foder

Lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och ABP (1 §). Med begreppet foder avses alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur (2 §). Lagen gäller i alla led, dvs. från primärproduktionen av foder till utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur. Den gäller dock inte på privat enskild produktion av foder avsett för sällskapsdjur och på utfodring av sådana djur i enskilda hem (3 och 4 §§). Lagen kompletterar de EU-bestämmelser som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområden.¹⁶ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna (5 §).

Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet utförs av Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, enligt regeringens före-

¹⁶ Tillkännagivande (2022:15) av de EU-bestämmelser som lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar.

skrifter (12 §). Jordbruksverket samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet, varje kontrollmyndighet ska ge råd och information till sina kontrollobjekt (13 §). Överflyttning av kontrollansvar får under vissa förutsättningar ske från kommun till Jordbruksverket eller motsatt (16–18 §§). Om en kommun inte fullgör sitt uppdrag som kontrollmyndighet får Jordbruksverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen (19 §). En kontrollmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, få tillträde till verksamheten samt att göra undersökningar och provtagning där. Den kontrollen avser ska lämna den hjälp som behövs för kontrollen och kontrollmyndigheten får besluta om de föreläggande som behövs för att gällande rätt ska följas (21–23 §§).

Överklagbara beslut i enskilda ärenden som meddelats av kommunal nämnd överklagas till länsstyrelsen och statliga kontrollmyndigheters beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (31–32 §§). För brott kan det utdömas böter eller fängelse i högst två år (28 a–29 §§) och regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa överträdelser (30 a §).

Lagen kompletteras av förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter samt av myndighetsföreskrifter.

Kontrollmyndigheter

Lagstiftningen möjliggör att den offentliga kontrollen av området foder kan utövas av Jordbruksverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (12 § lagen om foder och animaliska biprodukter).

Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges i förordningen om foder och animaliska biprodukter. Utgångspunkten är att Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av foderanläggningar men överlämning av kontrollansvaret till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt är möjlig (11 §). Gällande kontrollen avseende foderföretag ansvarar länsstyrelserna för primärproduktionen (12 b §), medan Jordbruksverket enligt

huvudregeln kontrollerar resten av foderkedjan. Alltså är det enbart Jordbruksverket och Länsstyrelsen som är utsedda att utföra kontroll av foderlagstiftningen. Regeringens bemyndigande att bestämma att andra statliga myndigheter eller kommunerna ska utföra foderkontroll är inte utnyttjat.¹⁷

3.3.3 ABP

Lagen om foder och ABP syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska biprodukter (1 §). Begreppet ABP definieras som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma (2 §). Befattning med ABP och även produkter framställda av ABP omfattas av lagen (3 §). Lagen kompletterar de EU-bestämmelser som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområden.¹⁸ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna (5 §).

Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet utförs av Statens jordbruksverk, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, enligt regeringens föreskrifter (12 §). Jordbruksverket samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet. Varje kontrollmyndighet ska ge råd och information till sina kontrollobjekt (13 §). Överflyttning av kontrollansvar får under vissa förutsättningar ske från kommun till Jordbruksverket eller motsatt (16–18 §§). Om en kommun inte fullgör sitt uppdrag som kontrollmyndighet får Jordbruksverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen (19 §).

En kontrollmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, få tillträde till verksamheten samt att göra undersökningar och ta prover. Den kontrollen avser ska lämna den hjälp som behövs för kontrollen och kontroll-

¹⁷ Bortsett från Förvarsinspektören för hälsa och miljö, vars kontrollansvar inte ingår i denna utredning.

¹⁸ Tillkännagivande (2022:15) av de EU-bestämmelser som lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar.

myndigheten får besluta om de föreläggande som behövs för att gällande rätt ska följas (21–23 §§).

Överklagbara beslut i enskilda ärenden som meddelats av kommunal nämnd överklagas till länsstyrelsen, förutom beslut om sanktionsavgifter som precis som statliga kontrollmyndigheters beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (31–32 §§). För brott kan det utdömas böter eller fängelse i högst två år (28 a–29 §§) och regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa överträdelser (30 a §).

Kontrollmyndigheter

Den offentliga kontrollen av ABP på de områden som omfattas av lagen om foder och animaliska biprodukter utövas av Jordbruksverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. De uppgifter som åligger en kommun ska fullgöras av den nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet (12 §).

Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges i förordningen om foder och animaliska biprodukter. Utgångspunkten är att Jordbruksverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av ABP men överlämning av kontrollansvaret till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt är möjlig (11 §). Gällande insamling, omlastning och transport av sådana animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall har Jordbruksverket överlämnat kontrollansvaret till länsstyrelserna.¹⁹ Kommunerna har kontrollansvar för bl.a. förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen och nedgrävning av animaliska biprodukter (12 §).

Livsmedelsverket eller den kommunala nämnd som ansvarar för livsmedelskontroll av en verksamhet har också kontrollansvar för ABP i samma anläggning (13 §).

¹⁹ 3 kap. 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:21) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

3.3.4 Djurskydd

Den del av utredningen som handlar om djurskydd är avgränsad till djurskyddskontroll i samband med slakt i godkända 853-anläggningar, dvs. inte mindre slakterier för fjäderfä och hardjur som är registrerade och står under kommunal kontroll (s.k. nollskalig slakt).²⁰ Följande avsnitt behandlar därför de aspekter av djurskydd som är relevanta för utredningen och utgör alltså inte en uttömmande beskrivning av rättsområdet.

I djurskyddslagen (2018:1192) finns bestämmelser om hur djur som hålls av människan och viltlevande försöksdjur ska hållas och skötas. Lagen syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur (1 kap. 1–2 §§). Lagen kompletterar sådana EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde.²¹ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att meddela de föreskrifter som behövs som komplettering av EU-bestämmelserna (1 kap. 5 §)

I 2 kapitlet i djurskyddslagen finns allmänna bestämmelser om hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Djur ska skyddas mot onödigt lidande och sjukdom (1 §), vilket t.ex. innefattar att ge djur nödvändig vård och att anlita veterinär eller annan djurhälsopersonal när så behövs (4 kap. 1 §). Reglerna innebär vidare bl.a. att djurs välfärd ska främjas, att djuren ska kunna utföra naturliga beteenden och att den som tar hand om djuren ska ha tillräcklig kompetens (2–3 §§). Det finns krav på tillräcklig tillsyn samt foder och vatten anpassat efter djurets behov (4 §).

Vid transporter av djur ska transportmedlet som används vara lämpligt, ge varje djur skydd och om det behövs ska djur hållas skilda från varandra. Djuren ska ges tillsyn och transportören ska vidta åtgärder för att djuren inte skadas eller utsätts för lidande under lastning eller transport (13 §). I kapitel 5 i djurskyddslagen finns regler som gäller vid slakt. När djur förs till slakt eller när de slaktas gäller bl.a. att de ska skonas från onödigt lidande och obehag (1 §).

Länsstyrelserna och de andra statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (8 kap. 1 § djurskyddslagen). Den kontrollmyndighet regeringen bestämmer ska samordna övriga kontrollmyndigheters

²⁰ Jfr artikel 1 och 6 i hygienförordningen samt artikel 4 i förordning (EU) 853/2004.

²¹ Tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.

verksamhet och vid behov ge dem råd och stöd, varje kontrollmyndighet ska ge råd och information till de som berörs av lagen (3–4 §§).

Kontrollmyndigheterna ska alltid anmäla överträdelser till Polis- eller Åklagarmyndighet om överträdelserna har lett till djurs lidande, inneburit en konkret risk för lidande eller om det finns andra särskilda skäl (5 §). Kontrollmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att lagen ska efterlevas. Det finns särskilda regler avseende djurförbud och omhändertagande i kapitel 9 (9 §).

En kontrollmyndighet och officiell veterinär har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, få tillträde till utrymmen där det kan antas att djur hålls samt att göra undersökningar och provtagningar där (11–12 §§). Den kontrollen avser ska lämna den hjälp som behövs för kontrollen (15 §).

I kapitel 10 finns regler om straff och andra sanktioner. Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två år för de mer allvarliga överträdelserna och enbart böter för övriga. Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för vissa överträdelser (6 a §). Kapitel 11 innehåller regler om överklagande. Kontrollmyndigheternas beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (2 §).

Djurskyddslagen kompletteras av djurskyddsförordningen (2019:66) och av myndighetsföreskrifter.

Kontrollmyndighet

Enligt djurskyddslagen ska länsstyrelserna och de andra statliga myndigheter som regeringen bestämmer utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (8 kap. 1 §). Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges i djurskyddsförordningen. Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet på djurskyddsområdet (8 kap. 1–5 §§). Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll av djurskyddet och får komma överens om att överföra kontrollansvar mellan sig (8 kap. 6 §). Därutöver ansvarar Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter för djurskyddskontroll vid slakt enligt artikel 18 i förordning (EU) 2017/625 och annan offentlig verksamhet som hänger samman med de kontrollerna (8 kap. 9 §). Jordbruksverket ansvarar för att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem (8 kap. 10 §). Jordbruks-

verket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna ska samverka i rådet för djurskyddskontroll och genom det verka för att djurskyddskontrollen utvecklas i syfte att bli mer rättssäker, likvärdig och effektiv (8 kap. 11 §).

Detta innebär bl.a. att länsstyrelserna kontrollerar djurskyddet hos primärproducenter som t.ex. föder upp djur eller producerar mjölk. Länsstyrelserna kontrollerar också djurskyddet vid transporter samt det grundläggande djurskyddet i slakterier. Länsstyrelserna har ansvaret och bemyndigandet att vid behov fatta beslut om föreläggande, förbud och rättelse.

De specifika djurskyddskontroller som enligt EU-rätten ska utföras i samband med slakt utövas av Livsmedelsverkets officiella veterinärer och de officiella assistenterna. Livsmedelsverkets officiella veterinärer och de officiella assistenterna är härvid bl.a. skyldiga att akut förbjuda slakt om djur utsätts eller kan antas bli utsatta för onödigt lidande på ett slakteri (5 kap. 2 §). Indikationer på brister i det grundläggande djurskyddet som inte är av akut karaktär faller dock inom länsstyrelsens ansvarsområde och ska därmed överlämnas till ansvarig länsstyrelse för vidare utredning.

Tabell 3.4 Händelseordning och kontroll i samband med slakt

Händelsekedja	Aktör	Typ av myndighetskontroll	Kontrollmyndighet
1 En primärproducent föder upp eller håller djur för livsmedelsproduktion. Primärproducenten anmäler djuren till slakt.	Primärproducenten	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
2 Transport till slakt inleds med att en organisatör* tar emot primärproducentens anmälan och planerar transporten från gård till slakteriet. Organisatören kan vara slakteriet eller transportören.	Slakteriet eller transportören	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)

Händelsekedja	Aktör	Typ av myndighets- kontroll	Kontrollmyndighet
3 a) Transportens förare tillsammans med djurhållare och djurskötare lastar slaktdjuren hos primärproducenten. b) Djuren transporteras till slakteriet.	Transportören** (föraren)	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
3 c) Djuren lastas av vid slakteriet. Det kontrolleras bl.a. om djuren kan antas ha varit i skick för transporten.	Transportören	Djurskyddskontroll	Grundläggande djurskydd: Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF) Specifikt djurskydd: Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF)
3 d) Djuret besiktas för att bl.a. avgöra om det kan användas som livsmedel ("levandedjursbesiktning").	Slakteriet	Livsmedelskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (23 § 1 p LF)
4 Djuren befinner sig i slakteriet i väntan på slakt.	Slakteriet	Djurskyddskontroll	Grundläggande djurskydd: Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF) Specifikt djurskydd: Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF)
5 Slakteriet genomför slakten. Efteråt görs en besiktning av kropp och organ ("köttbesiktning").	Slakteriet	Djurskydds- och livsmedelskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF + 23 § 1 p LF)

* Organisatör: i) transportör som har lagt ut en del av befordran på underentreprenad till minst en annan transportör, eller ii) fysisk eller juridisk person som har ingått avtal om en befordran med mer än en transportör, eller iii) person som har undertecknat avsnitt 1 i färdjournalen enligt bilaga II. (EG) 1/2005 Artikel 2 q.

** Transportör: varje fysisk eller juridisk person som transporterar djur för sin egen eller annans räkning. (EG) 1/2005 Artikel 2 x.

Anm. I tabellen återges ansvarig kontrollmyndighet enligt gällande svensk rätt. Med DjF avses djurskyddsförordningen, med LF avses livsmedelsförordningen.

Officiell veterinär

Officiella veterinäruppgifter är uppgifter som enligt EU ska utföras av en av den behöriga myndigheten utsedd veterinär. Dessa veterinäruppgifter förekommer både inom livsmedelsproduktionen och vid handel med djur och djurprodukter. Huvuduppgiften för de officiella

veterinärerna inom livsmedelsproduktionen är att utföra de kontrollåtgärder som ska ske före, under och efter slakt. Dessa innefattar bl.a. hygien- och djurskyddsaspekter. De uppgifter som ankommer på officiell veterinär vid bl.a. internationell handel med djur och djurprodukter varierar och regleras i ett stort antal EU-rättsakter. Det rör sig t.ex. om att utfärda intyg och att utföra veterinärkontroller vid gränskontrollstationer. I denna utredning är det officiella veterinäruppgifter som har samband med livsmedelsproduktion som berörs.

I kontrollförordningen finns en definition av begreppet officiell veterinär: en officiell veterinär är en veterinär som genom anställning eller på annat sätt har utnämnts av den behöriga myndigheten och som har lämpliga kvalifikationer för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 3 p. 32). Vidare riktar artikel 18 sig till officiella veterinärer genom att den innehåller särskilda bestämmelser om offentlig kontroll och om åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta när det gäller produktion av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

Även förordningen (EU) 2019/624 om särskilda bestämmelser för utförandet av offentlig kontroll av produktion av kött och för produktions- och återutläggningsområden för levande musslor och förordningen (EU) 2019/627 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll innehåller regler riktade till den officiella veterinären.

Nationella regler om officiella veterinärer finns i lagen (2009:1254) om officiella veterinärer och förordningen (2009:1390) om officiella veterinärer. Lagstiftningen gäller för officiella veterinärer som inte är anställda av en förvaltningsmyndighet (1 §). En veterinär kan efter ansökan förordnas som officiell veterinär, vilket innebär att veterinären får utföra förvaltningsuppgifter som ska utföras av en officiell veterinär enligt bestämmelser i EG-förordning eller enligt lag eller annan författning som har sin grund i gemenskapsrätten (2 § lagen om officiella veterinärer). Livsmedelsverket prövar ansökningar om förordnande inom sitt ansvarsområde och övriga ansökningar prövas av Jordbruksverket (2 § förordningen om officiella veterinärer). Både Livsmedelsverket och Jordbruksverket får inom respektive ansvarsområde meddela föreskrifter rörande officiella veterinärer

(4 § förordningen om officiella veterinärer). Sådana föreskrifter är t.ex. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:7) om transport av levande djur, föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur (SJVFS 2020:22) och föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:7) om officiella veterinärer (SJVFS 2020:29).

När det gäller officiella veterinärer som är anställda av en förvaltningsmyndighet omfattas de alltså inte av lagen om officiella veterinärer. Livsmedelsverket och Jordbruksverket anställer officiella veterinärer, eller utnämner officiella veterinärer bland sina anställda, i egenskap av behörig myndighet inom respektive ansvarsområde. Livsmedelsverket ansvarar för officiella veterinäruppgifter i fråga om livsmedel och har personal, officiella veterinärer och assistenter, som arbetar med kontroller i samband med slakt. Jordbruksverket ansvarar för officiella veterinäruppgifter i fråga om djur och djurprodukter som inte är livsmedel. Hos Jordbruksverket är det vanligen distriktsveterinärer som utnämns till officiella veterinärer. Dessa har inte arbetsuppgifter inom livsmedelsproduktionen utan arbetar med djursjukvård. För officiella veterinärer som är anställda av Jordbruksverket finns en arbetsinstruktion som är uppbyggd på samma sätt som Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2015:7.²²

Myndigheternas befogenhet att anställa eller utnämna officiella veterinärer följer direkt av artikel 3 p. 32 i kontrollförordningen.

Länsstyrelserna är behörig myndighet och utför offentlig kontroll inom både livsmedel- och djurområdet, men anställer eller utnämner inga officiella veterinärer bland sina anställda.

3.3.5 Myndigheternas föreskrifter och allmänna råd

Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kapitlet regeringsformen för rättsregler, dvs. för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Kännetecknande för en föreskrift är att den är bindande och generellt gällande. Enligt regeringsformen är behörigheten att meddela föreskrifter fördelad mellan riksdagen och regeringen och normgivning sker i form av lag och förordning.

²² Jordbruksverket, *Arbetsinstruktion för veterinärer anställda av Jordbruksverket som förordnas som officiella veterinärer*, daterad 12 november 2020.

En myndighet har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. En myndighet får alltså inte enbart i sin egenskap som myndighet besluta om några föreskrifter, utan det måste finnas något bemyndigande i lag eller förordning. Regeringsformen medger att riksdagen och regeringen i viss utsträckning delegerar normgivningskompetens till en myndighet. Riksdagens delegeringsbeslut meddelas vanligen i form av lag som riktar sig till regeringen. Lagen kan också innehålla en rätt för regeringen att delegera normgivningskompetensen vidare från regeringen till en myndighet, dvs. att subdelegera.²³

Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta allmänna råd på sitt område.²⁴

Såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket har bemyndigats med föreskriftsrätt inom respektive myndighets ansvarsområde. Livsmedelsverket får med stöd av livsmedelsförordningen t.ex. meddela föreskrifter som kompletterar de EU-bestämmelser som livsmedelslagen kompletterar (2 §), föreskrifter om dricksvatten (3 b §) förbud mot handhavande av livsmedel (5 §), märkning av livsmedel (7 §) och om hur offentlig kontroll ska bedrivas (30 §). År 2025 fanns det 47 gällande föreskrifter och allmänna råd i Livsmedelsverkets författningssamling (LIVSFS).

Jordbruksverket får med stöd av förordning om foder och animaliska biprodukter t.ex. meddela föreskrifter som kompletterar de EU-bestämmelser som lagen om foder och animaliska biprodukter kompletterar (2 §), förbud mot användning av foder (7 §) och om hur offentlig kontroll ska bedrivas (21 §). Jordbruksverket får med stöd av djurskyddsförordningen bl.a. meddela föreskrifter om slakt och avlivning av djur (5 kap. 3 §). År 2025 fanns det 30 gällande föreskrifter och allmänna råd i Statens jordbruksverks författningssamling (SJVFS).

²³ Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter, Handbok i författningsskrivning*, s. 24.

²⁴ Prop. 1983/84:119, *Om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*, s. 24.

3.4 Myndigheternas vägledningar

Som beskrivs i avsnitt 3.1.3 ovan följer det av kontrollförordningen att medlemsstaten ska utse en samordnande myndighet om flera behöriga myndigheter har utsetts. Det framgår av 12 § livsmedelslagen att Livsmedelsverket har ett ansvar för att samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet. Motsvarande bestämmelse finns i 13 § lagen om foder och ABP, och inom det området är det Jordbruksverket som har samordningsansvar. Jordbruksverket ska även samordna kontrollmyndigheterna inom djurskyddsområdet (8 kap. 13 § djurskyddsförordningen). Ett sätt på vilket de centrala myndigheterna fullgör samordningsansvaret är att ge vägledning. Vägledningarna är inte rättsligt bindande men får stor betydelse för såväl aktörer som kontrollmyndigheter som ett uttryck för etablerad sedvänja.

Livsmedelsverket har en webbplats som heter Kontrollwiki som riktar sig både till kontrollmyndigheterna och aktörer. En intern del av Kontrollwiki riktar sig till Livsmedelsverkets personal. På Kontrollwiki finns både information om hur den offentliga livsmedelskontrollen ska vara organiserad, hur den kan vara planerad, utföras och följas upp. Det finns också ett omfattande antal sidor med fakta och lagstiftning om flera sakområden i livsmedelskedjan. Sidorna är kompletterade med länkar till EU-lagstiftning och den kompletterande svenska rätten samt nedladdningsbara filer med t.ex. EU-kommissionens vägledningar till förordningar. Inom vissa områden är lagkraven redovisade tillsammans med Livsmedelsverkets kommentarer om tillämpningen. För frågor som gränsar till en annan myndighets ansvarsområde, t.ex. ABP, finns hänvisningar till den andra myndigheten. Inom andra områden kan informationen vara upplagd med frågor och svar. Det finns en sökfunktion och sidorna är taggade med sökord som är klickbara. Som ett komplement till Kontrollwiki finns även Livstecknet. Det är ett digitalt forum för de personer som arbetar inom livsmedelskontrollen. Forumet innehåller olika arbetsrum med funktionalitet för att bl.a. diskutera, ställa frågor och dela material.

Livsmedelsverket har också en webbplats, Utbildningsportalen, med cirka 20 e-utbildningar. Dessa var fram till september 2024 endast tillgängliga för personer som arbetade inom livsmedelskontrollen och var förenade med en kursavgift. Från september 2024 är utbild-

ningarna kostnadsfria och även tillgängliga för alla intresserade som har inloggningsuppgifter.

På Jordbruksverkets webbplats finns en samlingssida som heter Kontroller och tillsyn. På sidan finns länkar till andra sidor med information om t.ex. foder, ABP och djurskydd. På sidan för foder går det bl.a. att läsa information om vilken myndighet som ansvarar för kontroll, målsättning med kontrollen, kontaktinformation och vägledning till den som utför kontroll. På sidan för ABP går det bl.a. att läsa om definitioner och ansvar enligt lagstiftningen, vilka kontrollmyndigheter som är ansvariga för vilket delområde, den nationella kontrollplanen och mål med kontrollen. Där finns även vägledning och information till den som utför kontroll, länkar och nedladdningsbara filer gällande EU-lagstiftning och nationell rätt, och länkar till andra informationssidor från Jordbruksverket. På sidan för djurskydd går det att hitta t.ex. checklistor för transport, blanketter, vägledningar, länkar och nedladdningsbara filer gällande EU-lagstiftning och nationell rätt. Det finns också e-tjänster, länkar till angränsande myndigheter och en sökfunktion. Länsstyrelsernas personal har även tillgång till Ladan, vilket är en intern sida för kontrollpersonal. Här finns bl.a. utbildningsmaterial rörande foder, ABP och djurskydd.

3.5 Branschriktlinjer

I EU-rätten framkommer att EU-kommissionen uppmuntrar utarbetandet av riktlinjer för god praxis, både inom EU och på nationell nivå. För livsmedelsområdet finns dessa bestämmelser i kapitel III i hygienförordningen. För foder och ABP gäller kapitel III i foderhygienförordningen. Branschriktlinjerna är inte en del av lagstiftningen utan har till syfte att underlätta för aktören genom att tillhandahålla praktiska råd och vägledning om hur lagstiftningens mål kan uppfyllas.

Inom livsmedelsområdet förekommer branschriktlinjer på olika nivåer – branschens egna respektive av Livsmedelsverket bedömda och därmed nationella branschriktlinjer. Motsvarigheten till dessa två varianter finns även inom EU. Livsmedelsverket bedömer om de nationella branschriktlinjerna uppfyller lagstiftningens krav och att de är praktiskt tillämpbara (artikel 3, hygienförordningen). Exempelvis finns nationella branschriktlinjer avseende god hygienpraxis

och hur mikrobiologiska, kemiska, allergena och fysikaliska risker kan minimeras.²⁵ Branschriktlinjerna kan även avse andra krav i livsmedelslagstiftningen, t.ex. hur livsmedel ska märkas. EU-branschriktlinjer är bedömda av EU-kommissionen och medlemsstaterna tillsammans. Beträffande slakt har branschen tagit fram vägledningar som riktar sig till djurägare av gris, får och nöt.²⁶ De har fokus på bedömningen av djuret och ska underlätta vid bedömningen av om djuret är i skick att transporteras till slakt. Dessa vägledningar innehåller också information om den rättsliga processen som följer då djurskyddsbrister utreds av åklagare och polis.

Även inom foderbranschen finns branschriktlinjer på både nationell nivå och inom EU. De nationella branschriktlinjerna kan granskas och fastställas av Jordbruksverket genom beslut. Exempelvis finns det branschriktlinjer för övervakning av salmonella i fodertillverkning, hygienisk mjölkproduktion samt för produktion av foder och foderråvaror.²⁷ Gällande ABP kan nämnas att Svensk Dagligvaruhandels medlemsföretag har tagit fram nationella branschriktlinjer för livsmedelsbutikens hantering av ABP som avfall.²⁸

²⁵ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/branschriktlinjer2>, hämtad den 28 maj 2024.

²⁶ <https://www.gardochdjurhalsan.se/nyheter/vagledning-for-djuragare-och-transportorer-vid-djurskyddsbedomning-av-djur-infor-transport-till-slakt/>, hämtad den 28 maj 2024.

²⁷ <https://jordbruksverket.se/djur/foder-och-produkter-fran-djur/foder/tillverka-foder>, hämtad den 28 maj 2024. <https://jordbruksverket.se/djur/foder-och-produkter-fran-djur/foder/tillverka-foder>, hämtad den 28 maj 2024.

²⁸ <https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/SvDHBBranschriktlinje.hant-ering.animaliska.biprodukter.nov2018-slutversion-17-dec-2.pdf>, hämtad den 28 maj 2024.

4 Angränsande områden som omfattas av kontrollförordningen

Vårt utredningsuppdrag är begränsat till offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen inom områdena livsmedel, foder och ABP samt till de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom de områdena. Det finns flera angränsande områden till de sakområdena som har betydelse för vår slutliga analys. Dessa områden gäller bl.a. beredskap, djurskydd, smittskydd, skyddade beteckningar m.m. och redogörs för i detta kapitel.

4.1 Beredskap för foder- och livsmedelskedjan

4.1.1 De statliga myndigheternas ansvar för beredskapsarbete

Statliga myndigheter ska enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndigheters ansvarsområden och utföra de uppgifter som anges i förordningen inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det avser bl.a. att utföra risk- och sårbarhetsanalyser genom att kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet. Myndigheten ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete, och med visst tidsintervall värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot

sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte (7 §). Av 9–10 §§ förordningen om statliga myndigheters beredskap framgår vidare att varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Dessutom ska myndigheterna planera för att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap så långt det är möjligt.

Därtill har de statliga myndigheter som av regeringen utsetts att vara beredskapsmyndigheter ett särskilt ansvar enligt förordningen. Det finns 61 beredskapsmyndigheter. Såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket är utsedda beredskapsmyndigheter och Livsmedelsverket är sektorsansvarig beredskapsmyndighet för beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten.¹ Andra beredskapsmyndigheter är exempelvis Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt.

Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Beredskapsmyndigheterna ska bl.a. särskilt samverka med varandra, samverka med berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter, samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda, samverka med Försvarsmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret (20 §). Därtill ska beredskapsmyndigheter också bl.a. beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete och planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.

Till detta kan nämnas att Utredningen om en ny livsmedelsberedskap i sitt betänkande *Livsmedelsberedskap för en ny tid* bl.a. har föreslagit att Livsmedelsverket ska få i uppgift att leda arbetet med att samordna livsmedelsberedskapen och ansvara för att Sverige har en

¹ Se bilaga 1 och 2 till förordningen om statliga myndigheters beredskap.

nationell funktion med uppgift att tidigt upptäcka hot mot livsmedelsförsörjningen. Utredningen föreslog också att ett rådgivande organ benämnt Livsmedelsberedskapsrådet ska inrättas vid Livsmedelsverket.² Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Kommuner har också ett ansvar för beredskap enligt lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen om en ny livsmedelsberedskap har föreslagit att även kommunerna får ett uttalat ansvar för livsmedelsberedskapen.

4.1.2 Den allmänna beredskapsplanen

Enligt artikel 55.1 i förordningen (EG) nr 178/2002 (EU:s livsmedelsförordning) ska EU-kommissionen i nära samarbete med myndigheten och medlemsstaterna utarbeta en allmän plan för hantering av kriser på området för livsmedels- och fodersäkerhet (den s.k. allmänna planen). Den allmänna planen är i form av ett genomförandebeslut från EU-kommissionen.³ I denna beskrivs bl.a. vilken process som leder fram till tillämpning av planen, nätverk av krissamordnare, förfaranden för krishantering, krisenhetens roll, krisenhetens verksamhet i praktiken, krisens upphörande, förfarande i fall av en potentiellt allvarlig risk och kommunikationsstrategi.

I artikel 115 p. 1–3 i kontrollförfordningen anges följande:

1. För tillämpningen av den allmänna plan för krishantering som avses i artikel 55.1 i förordning (EG) nr 178/2002 ska medlemsstaterna upprätta beredskapsplaner för livsmedel och foder med åtgärder som utan dröjsmål ska vidtas om livsmedel eller foder visar sig utgöra en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa, antingen direkt eller via miljön.
2. De beredskapsplaner för livsmedel och foder som avses i punkt 1 ska innehålla uppgifter om

² SOU 2024:8 *Livsmedelsberedskap för en ny tid*.

³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/300 av den 19 februari 2019 om upprättande av en allmän plan för hantering av kriser på området för livsmedels- och fodersäkerhet.

- a) vilka behöriga myndigheter som ska medverka,
 - b) befogenheter och ansvarsområden för de myndigheter som avses i led a, och
 - c) kanaler och förfaranden för informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och andra berörda parter, beroende på vad som är lämpligt.
3. Medlemsstaterna ska regelbundet se över sina beredskapsplaner för livsmedel och foder för att ta hänsyn till organisationsändringar inom de behöriga myndigheterna och erfarenheter som vunnits i samband med genomförandet av planen och under simuleringsövningar.

Av 13 § förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk framgår att myndigheten ska utföra de uppgifter som en medlemsstat har enligt artikel 115 i kontrollförfordningen avseende nationell beredskapsplan för livsmedel och foder, och att Jordbruksverket ska samråda med Livsmedelsverket i arbetet med att ta fram en sådan beredskapsplan.

Av 8 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket framgår att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå Jordbruksverket med underlag till den allmänna beredskapsplan för foder och livsmedel som avses i artikel 115 i kontrollförfordningen.

4.2 Djurhälsa

Syftet med djurhälsolagstiftningen är att övervaka och bekämpa smittor som sprids mellan djur eller mellan djur och människor. Den omfattar inte djursjukdomar som inte sprids genom smitta. Den omfattar inte heller åtgärder mot sådana smittsamma sjukdomar som framgångsrikt kan bekämpas på gårdsnivå eller där frivilliga åtgärder är tillräckliga för att undanröja oacceptabla risker. Den 21 april 2021 började EU:s nya djurhälsoförfordning, (EU) 2016/429 Animal Health Law (AHL) att gälla⁴ och rör områdena djurhälsa och smittskydd.

⁴ EU:s förordning (EU) 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa.

4.3 Smittskydd

Syftet med kontrollen av djurhälsa ur ett smittskyddsperspektiv är att försöka förhindra spridningen av smittsamma sjukdomar som kan vara skadliga för djur eller människor.

När det kommer till djurhälso- och smittskyddsläget i Sverige är detta över lag mycket gott, både vad gäller allvarliga smittsamma djursjukdomar och salmonella. Enligt Jordbruksverket har Sverige det bästa djurhälso- och smittskyddsläget inom EU, vilket bygger på ett mångårigt samarbete med näringen och i stora delar frivilliga kontrollprogram. Det goda djurhälso- och smittläget i Sverige bygger också på en lång och medveten bekämpningsstrategi från statens sida med anor från 1700-talet. Det tidigt starka statliga engagemanget i smittskyddsåtgärder inom djurhållningen måste ses mot bakgrund av jordbrukets viktiga roll för samhällsekonomin och den enskilde. Under lång tid var det rimligt att sätta likhetstecken mellan samhällsekonomi och jordbrukets ekonomi och när boskapspest med mycket stor dödlighet hos klövbärande djur upptäcktes i landet var det ett hot riktat mot samhället i sin helhet. Endast staten hade kapacitet och auktoritet att ingripa kraftfullt för att hindra smittans utbredning och den roll som staten då påtog sig har staten därefter i allt väsentligt också behållit.⁵ Sverige har också under många år, både i förhållande till övriga EU-länder men också i förhållande till resten av världens länder, under lång tid målmedvetet bekämpat salmonella inom djurhållningen i Sverige. Ett indirekt stöd för Sveriges goda djurhälso- och smittskyddsläge är den relativt låga förbrukningen av antibiotika jämfört med många övriga EU-länder.

Även inom EU och i övriga västliga industriländer har sjukdomsläget hos lantbrukets djur förbättrats, vilket troligtvis beror på den ekonomiska utvecklingen och välfärdssamhällets framväxt. Även andra omständigheter såsom ökade resurser till veterinär verksamhet, ökad kunskap om sjukdomars smittsamhet och smittspridning, förbättrad diagnostik m.m. är viktiga faktorer men också konsumenternas krav på säkra livsmedel, på information om framställning och innehåll i livsmedel samt att djuren behandlas väl har drivit på utvecklingen mot ett förbättrat djurhälsoläge.⁶

⁵ SOU 2010:106, *Folkhälsa – Djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*, Del A, s. 229.

⁶ SOU 2010:106, *Folkhälsa – Djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring*, Del A, s. 229.

Syftet med smittskyddsarbetet som bl.a. sker genom kontroll av djurhälsa är att förebygga och minimera spridningen av smittsamma sjukdomar som kan vara skadliga för djur eller människor. I kontrollförfordningen används begreppet djurhälsa som ett paraplybegrepp och kontrollen av djurhälsa sker inom flera kontrollområden som omfattas av livsmedelskedjan.⁷

Enligt artikel 4 i kontrollförfordningen ska medlemsstaterna för vart och ett av de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 utse den eller de behöriga myndigheter som ska tilldelas ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Jordbruksverket ansvarar övergripande för råd, stöd och vägledning inom området djurhälsa och smittskydd. Jordbruksverket och länsstyrelserna är operativa kontrollmyndigheter som utför kontroll. Här nedan går vi igenom vilken roll Jordbruksverket har i smittskyddsarbetet samt vilken roll andra myndigheter har när det kommer till smittskydd.

4.3.1 Jordbruksverket

Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för att förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur i människans vård samt verka för säkra foder och livsmedel samt konsumenthänsyn i sin del av livsmedelskedjan (3 § p. 2 och 5 samt 13 § förordningen om instruktion för Statens jordbruksverk),

Jordbruksverket ansvarar enligt 2 § epizootiförordningen (1999:659) och 2 § zoonosförordningen (1999:660) för att leda och samordna de förebyggande åtgärderna och bekämpningen av epizootiska sjukdomar och bekämpningen enligt zoonoslagen (1999:658). Detta sker med stöd av länsstyrelserna, andra myndigheter såsom Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), samt näringsens organisationer.

Av 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelserna har uppgifter inom bl.a. ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar. Detta gäller dock i princip inte på epizootilagen (1999:657) och zoonoslagens områden, där Jord-

⁷ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/saharutfarskontrollen/vem-vad-hur-inom-lagstiftningens-olika-omraden2/djurhalsa-och-smittskydd>, hämtad den 16 oktober 2024.

bruksverket har den ledande och samordnande rollen.⁸ När det gäller åtgärder som omfattas av epizootilagen så kan Jordbruksverket där-
emot delegera visst beslutsmandat till länsstyrelsen (se 4 a, 5, 7 och
9 §§). Jordbruksverket kan också delegera visst beslutsmandat till
länsstyrelsen enligt zonooslagen (3 §).

Vid utbrott där det finns misstanke om samband mellan människa
och smitta hos djur är det oftast en läsveterinär som har haft kon-
takt med smittskyddsläkare som kontaktar Jordbruksverket. Vid
större utbrott aktiveras Jordbruksverkets krisorganisation. Arbetet
med att bekämpa utbrottet leds då centralt från Jordbruksverket en-
ligt en särskild beslutsordning. Om det finns behov kan det upp-
rättas operativa ledningscentraler regionalt i närheten av utbrottet.⁹
Distriktsveterinärerna, som finns utspridda på många ställen över
hela landet, är myndighetens beredskapsorganisation i fält och har
beredskap dygnet runt.

EU-lagstiftning om smittsamma djursjukdomar

Med allvarliga smittsamma djursjukdomar avses sådana sjukdomar
som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa
eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället. Sådana sjuk-
domar kan spridas genom smitta bland djur och i vissa fall även mellan
djur och människa.

I AHL finns det en förteckning över vilka djursjukdomar som
är så pass allvarliga att samhället behöver vidta förebyggande och
bekämpande åtgärder mot dem. Dessa sjukdomar benämns förteck-
nade sjukdomar och har delats in enligt följande kategorier:

- Kategori A: Sjukdomar som ska utrotas omedelbart och som normalt inte finns i EU.
- Kategori B: Sjukdomar som många medlemsstater är fria från. Obligatoriska bekämpningsprogram finns för de medlemsstater som har sjukdomarna, med målet att utrota dem.
- Kategori C: Sjukdomar som finns i många medlemsstater, men som flera medlemsstater vill bekämpa. Länder kan ansöka om

⁸ SOU 2022:58, *Det statliga åtagandet för veterinär service och smittskyddsberedskap*, s. 125 f.

⁹ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/8/myndigheters-och-andra-aktors-ansvar-och-stod-vid-utbrott#6-jordbruksverket>, hämtad den 16 oktober 2024.

att tillämpa ett valbart bekämpningsprogram, eller ansöka om officiell fri status för dessa sjukdomar.

- Kategori D: Sjukdomar där EU ställer särskilda hälsokrav vid förflyttning av djur för att hindra att sjukdomen sprider sig (åtgärden gäller även A-, B- och C-sjukdomarna).
- Kategori E: Sjukdomsövervakning inom EU. Misstanke om sjukdomarna ska anmälas till den ansvariga myndigheten (åtgärden gäller även A-, B-, C- och D-sjukdomarna).¹⁰

Sjukdomarna som är kategoriserade som A-, B- och C-sjukdomar och de sjukdomar som omfattas av epizootilagen finns i Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2023:15) om förebyggande och bekämpning av vissa djursjukdomar. Den nationella lagstiftningen har till stor del anpassats till AHL (se avsnittet nedan).

Det finns vissa djursjukdomar som t.ex. TSE-sjukdomar (s.k. Galna kosjukan, BSE), scrapie och avmagringssjuka hos hjortdjur (CWD), som är särskilt reglerade i EU-förordningar.¹¹

Nationell lagstiftning om smittsamma djursjukdomar

De nationella bestämmelserna som handlar om att förhindra smittspridning mellan djur och från djur till människor och för att minska skadeverkningarna av smittämnen finns framför allt i epizootilagen, zoonoslagen, bisjukdomslagen (1974:211) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. Dessa författningar utgör stommen i ett regelkomplex som syftar till att hantera smittspridning hos djur.

Epizootilagen innehåller bestämmelser om förebyggande åtgärder och bekämpning av epizootiska sjukdomar. Jordbruksverket har via 1 b § epizootiförordningen möjlighet att föreskriva vilka sjukdomar som omfattas av epizootilagen. De sjukdomar som omfattas av epizootilagen framgår av Statens Jordbruksverks föreskrifter om förebyggande och bekämpning av vissa djursjukdomar. En epizootisk sjukdom kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människor och är en allvarlig smittsam djursjukdom som kan utgöra ett

¹⁰ Jordbruksverket, *Sveriges nationella beredskapsplan för foder- och livsmedelskedjan*, dnr 6.9.17-19946/2022, 2022-12-01, s. 35.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati.

allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället (1 § epizootilagen). Exempel på epizootiska sjukdomar är mul- och klövsjukan, afrikansk svinpest och fågelinfluensan. Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och länsstyrelserna ska i samråd med Jordbruksverket upprätta beredskapsplaner som anger vilka åtgärder som myndigheterna ska vidta för att bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar (3 § epizootiförfordningen).

Zoonoslagen innefattar bestämmelser om såväl förebyggande åtgärder som åtgärder för bekämpning av zoonoser om smitta påvisas. Zoonoser är sjukdomar eller smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen (1 § zoonoslagen). Vissa zoonoser förekommer inte i Sverige i dag, såsom nötkreaturstuberkulos, brucellos hos idisslare och rabies. Zoonoser som förekommer i viss omfattning är de livsmedelsburna zoonoserna såsom salmonella, EHEC, campylobakterios och yersinios. Zoonoslagen ska dock endast tillämpas där det finns tillräckliga kunskaper för att kunna utföra effektiv kontroll och bekämpning. I föreskrifter från Jordbruksverket anges vilka sjukdomar som omfattas och i dagsläget är det endast salmonella som omfattas och bekämpas med stöd av lagen, vilket framgår av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:101) om zoonotiska sjukdomar. I zoonosförfordningen regleras att Jordbruksverket är den myndighet som samordnar och leder de förebyggande åtgärderna och bekämpningen enligt lagen. Jordbruksverket har också bemyndigande att meddela föreskrifter avseende flera delar av zoonoslagen, samt delegera beslut till länsstyrelsen (3 §).

Föreskrifter om bekämpning av sjukdomar enligt zoonoslagen och epizootilagen finns bl.a. i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur och Statens jordbruksverks föreskrifter om förebyggande och bekämpning av vissa djursjukdomar.

Lagen om provtagning på djur, m.m. (provtagningslagen) kompletterar epizootilagen och kan tillämpas på alla smittsamma djursjukdomar som inte omfattas av epizooti- eller zoonoslagen. Provtagningslagen ska tillämpas på kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, kontroll av rests substanser och andra ämnen i djur och djurprodukter, märkning och registrering av djur, samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar.

Lagen innehåller också bestämmelser om provtagning och undersökning, hälsoövervakning, registerhållning av uppgifter om läkemedelsanvändning, åtgärder mot spridning av smitta och märkningskrav.

Bisjukdomslagen syftar till att bekämpa och hindra sjukdomar hos bin. Av bisjukdomsförordningen (1974:212) framgår vilka sjukdomar som omfattas och att Jordbruksverket ska vara uppmärksam på och följa hur dessa sjukdomar uppträder, hur spridning såväl inom som utom riket sker samt därtill särskilt försöka fastställa sjukdomarnas spridningsvägar (1 och 2 §§).

4.3.2 Livsmedelsverket

Enligt artikel 14 i EU:s livsmedelsförordning ska livsmedel inte släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Behörig kontrollmyndighet har således ett ansvar för att se till att livsmedelsföretagen efterlever dessa regler och återkallar osäkra livsmedel som spridits på marknaden.

Enligt 8 § förordningen (2005:422) om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen hos djur och i livsmedel, framgår att Livsmedelsverket har ett övergripande ansvar för att utredning sker av livsmedelsburna utbrott i enlighet med artikel 8.2 i zoonosdirektivet.¹² Livsmedelsverket är s.k. nationellt referenslaboratorium (NRL) för ett antal områden inom kemisk och mikrobiologisk livsmedelsanalys och därmed även en del i de EU-nätverk av nationella referenslaboratorier.¹³ Syftet med referenslaboratorier är främst att harmonisera analysarbetet för laboratorier som används för analyser i den officiella kontrollen, och på så sätt få resultat som präglas av hög kvalitet och enhetlighet.

Livsmedelsverket har även beredskap i händelse av utbrott av zoonoser och gör även löpande sammanställningar av kommunernas inrapporterade utbrott.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 november 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen, om ändring av rådets beslut 90/424/EEG och om upphävande av rådets direktiv 92/117/EEG i dess vid varje tid gällande lydelse.

¹³ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/8/myndigheters-och-andra-aktors-ansvar-och-stod-vid-utbrott#6-jordbruksverket>, hämtad den 11 oktober 2024.

4.3.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har ett ansvar för vissa djursjukdomar, se 18 § zoonosförfordningen, 15 § epizootiförfordningen och Jordbruksverkets beslut den 21 april 2021, dnr 5.1.12-06760/2021. Länsstyrelsen har även enligt 7 § förordning med länsstyrelseinstruktion en samordnande roll vid kris, som exempelvis utbrott av epizootier, större smittutbrott inom livsmedel- eller foder, stora salmonellautbrott och dricksvattenburna utbrott.

4.3.4 De kommunala kontrollmyndigheterna

Enligt 25 § livsmedelslagen (2006:804) har de kommunala kontrollmyndigheterna en skyldighet att efter en underrättelse från smittskyddsläkaren om att smitta sprids eller misstänks spridas genom livsmedel omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. De kommunala kontrollmyndigheterna, som utövar kontroll enligt livsmedelslagen, har också en skyldighet att i samarbete med smittskyddsläkare, länsstyrelse och Smittskyddsinstitutet, genomföra epidemiologiska utredningar av livsmedelsburna utbrott. Utredningen ska i förekommande fall även ske i samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter. Resultaten av utredningarna ska snarast rapporteras till Livsmedelsverket (Livsmedelsverkets föreskrifter [2005:7] om epidemiologisk utredning av livsmedelsburna utbrott).

De kommunala kontrollmyndigheterna tar även emot allmänna anmälningar som gäller livsmedels- eller dricksvattenburen smitta. I dessa fall behöver de kommunala kontrollmyndigheterna utreda utbrotten. Det finns även en skyldighet att i vissa fall lämna upplysningar till smittskyddsläkaren (se 6 kap. 10 § smittskyddslagen [2004:168], 39 § livsmedelsförordningen [2006:813] och 9 kap. 14 § miljöbalken). De kommunala kontrollmyndigheterna har också en skyldighet att genast anmäla till Livsmedelsverket om myndigheten i sin kontrollverksamhet finner att ett livsmedel kan innebära allvarlig direkt eller indirekt risk för människors hälsa (38 § livsmedelsförordningen). De kommunala kontrollmyndigheterna måste också rapportera till Livsmedelsverket vid fynd av salmonella i livsmedel, både vid offentlig kontroll (38 § livsmedelsförordningen och 17 § Livsmedelsverkets föreskrifter [LIVSFS 2005:21] om offentlig kon-

troll av livsmedel) och i företagens egenkontroll (37 § livsmedelsförfordningen).

4.3.5 Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda och är beredskapsmyndighet enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap (1 och 1 a §§ förordning [2009:1394] med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt). Myndigheten ska främja djurs och människors hälsa, svensk djurhållning och vår miljö genom diagnostik, forskning, beredskap och rådgivning. Myndighetens uppdrag är att bl.a. utreda smittsamma djursjukdomars, inklusive zoonosers, uppkomst, orsak och spridningssätt samt medverka i förebyggandet och bekämpandet av dessa sjukdomar, utföra diagnostik av zoonoser, epizootiska och övriga anmälningspliktiga sjukdomar hos djur inklusive diagnostik som föreskrivs i EU:s regelverk, utreda spridning av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder samt arbeta förebyggande med fodersäkerhet, utföra diagnostik av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder och utforma en nationell övervakningsplan för epizootiska sjukdomar och zoonoser, vilken fastställs av Jordbruksverket (2 § förordning med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt).

Även Statens veterinärmedicinska anstalt är nationellt referenslaboratorium (NRL). Verksamheten omfattar alla områden inom foder- och livsmedelslagstiftningen samt djurhälsa. Myndigheten är också EU:s referenslaboratorium för campylobacter. Myndigheten är vidare Sveriges största veterinärmedicinska laboratorium, med kompetens inom områdena antibiotikaresistens, bakteriologi, foder, kemi, parasitologi, patologi och virologi, analys av smittor och substanser som kan orsaka sjukdomar hos djur. Myndigheten är det enda veterinärmedicinska laboratoriet i Sverige med fullständig patologisk verksamhet, vilket inkluderar ett säkerhetslaboratorium för diagnostik av särskilt farliga smittämnen.¹⁴

¹⁴ SOU 2022:58, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 61 f.

4.4 Djurskydd

Syftet med djurskyddslagstiftningen är att säkerställa att djur i Sverige har ett gott djurskydd. Den syftar också till att främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Reglerna gäller bl.a. lantbruksdjur (inklusive häst) på gården, under transport och vid slakt. Det finns även vissa specifika bestämmelser om djurskydd och djurskyddskontroll i EU-förordningar om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung respektive om kosmetiska produkter. Därutöver finns ett flertal såväl generella som djurslagsspecifika EU-direktiv. Sveriges nationella djurskyddsregler kommer dels från EU-gemensamma djurskyddsregler, dels från nationella djurskyddsbestämmelser som går utöver EU:s bestämmelser eller täcker in fler områden än EU:s regler.

Djurskyddet i Sverige regleras i djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och i djurskyddsföreskrifter som beslutas av Jordbruksverket. Djurskyddslagen är tillämplig på alla djur som hålls av människan, dvs. även sällskapsdjur och försöksdjur. Lagen har därmed ett vidare tillämpningsområde än kontrollförfordningen, som är begränsad till kontroll av djurskyddskrav i fråga om animalieproduktionens djur och transporter av levande ryggradsdjur som har samband med ekonomisk verksamhet.¹⁵ I kapitel 3 redogörs för de bestämmelser som är relevanta för utredningen.

Det är Jordbruksverket som är central förvaltningsmyndighet på djurskyddsområdet medan länsstyrelserna som huvudregel ansvarar för utförandet av djurskyddskontroll. Det finns en möjlighet för länsstyrelserna att komma överens om att överföra offentlig kontroll i fråga om en viss verksamhet mellan sig (se 8 kap. djurskyddsförordningen).

4.5 Skyddade beteckningar

Inom EU är det möjligt att registrera skyddade beteckningar för vissa speciella jordbruksprodukter samt vin och spritdrycker. Syftet med regelverket är att hjälpa producenterna att informera konsumenterna om de speciella produkternas särskilda egenskaper. Lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och

¹⁵ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning*, s. 130–131.

livsmedel kompletterar ett flertal EU-förordningar som innehåller bestämmelser som rör skydd för olika beteckningar.

För livsmedel finns det två kategorier av beteckningar, nämligen skyddade ursprungsbeteckningar och skyddade geografiska beteckningar. Dessutom finns en beteckning som heter garanterad traditionell specialitet. Exempel på några svenska produkter som registrerats med skyddade beteckningar är Kalix löjrom (skyddad ursprungsbeteckning) och osten Svecia (skyddad geografisk beteckning) och Falukorv (garanterad traditionell specialitet). Ett företag som vill börja producera en produkt med skyddad beteckning ska anmäla detta till sin kontrollmyndighet.

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna enligt föreskrifter som regeringen meddelar (4 § lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel). Sådana föreskrifter finns i 5–8 §§ förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna ska, i fråga om livsmedel, utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller enligt 25 och 25 a §§ livsmedelsförordningen (5 § förordningen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel).

4.6 Ekologisk produktion

Ekologisk produktion är ett omfattande område med särskilda regler för olika produktionsinriktningar. Hur produktionen har gått till och vilka ingredienser som ingår i den slutliga produkten, t.ex. livsmedlet eller fodret, har betydelse för hur det ska märkas. För att en verksamhet ska få släppa ut ekologiska produkter på marknaden finns olika krav på anmälan och certifiering.

En myndighet för kontroll av ekologisk produktion är en medlemsstats offentliga administrativa organisation för ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, som de behöriga myndigheterna helt eller delvis har tilldelat sin behörighet vad avser

tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 834/2007,¹⁶ eller i förekommande fall motsvarande myndighet i tredje land, eller motsvarande myndighet som bedriver verksamhet i ett tredje land (artikel 3 p. 4 kontrollförfordningen).

Kontrollen och annan offentlig verksamhet gällande ekologisk produktion ska utföras av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, andra statliga myndigheter och de kommunala kontrollmyndigheterna (2 § lagen [2013:363] om kontroll av ekologisk produktion). Dessa myndigheter utgör kontrollmyndigheterna inom ekologisk produktion. Vissa uppgifter avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet får delegeras till privata kontrollorgan (3 §). Den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna följer av förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion. Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna ska, i fråga om livsmedel, utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller enligt 25 och 25 a §§ livsmedelsförordningen (3 § förordningen om kontroll av ekologisk produktion). Jordbruksverket ansvarar för kontrollen av produktion och hantering av jordbruks- och vattenbruksprodukter som inte är livsmedel, produktion av insatsmedel för användning i ekologisk jordbruks- och vattenbruksproduktion, och produktion av andra produkter som är nära kopplade till jordbruk men som inte är livsmedel enligt förteckningen i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 (1 § förordningen om kontroll av ekologisk produktion). Länsstyrelsen utför dock, när det gäller dessa produkter, kontrollen av foderföretag i primärproduktionen av foder (4 § andra stycket förordning om kontroll av ekologisk produktion).

Livsmedelsverket och Jordbruksverket får som nämndes ovan delegera kontroll och certifiering av ekologisk produktion och ekologiska livsmedel till ackrediterade kontrollorgan.¹⁷ Kontrollen inom ekologisk produktion sköts i praktiken till stor del av sådana kon-

¹⁶ Rådets förordning (EG) 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.

¹⁷ Se artikel 40 i förordning (EU) 2018/848 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och kapitel III i kontrollförfordningen samt 3 § lagen om kontroll av ekologisk produktion.

trollorgan.¹⁸ De kontrollorgan som ansöker om att få delegation måste ackrediteras av Swedac. Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Swedac granskar hur kontrollorganen utför kontroll och certifiering av ekologiska aktörer. I denna bedömning ingår också att kontrollera att kontrollorganet genomför kontroll och utfärdar certifikat på rätt sätt. Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska också bedöma om kontrollorganen uppfyller kraven för delegering. Jordbruksverket och Livsmedelsverket kontrollerar även kontrollorganens löpande avvikelserapporter och beslut om åtgärder.¹⁹

4.7 Spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter

Spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter²⁰ regleras framför allt i EU:s kontrollförfordning för den gemensamma fiskeripolitiken och dess genomförandeförordning.²¹ Syftet med förordningarna är att säkerställa att den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs i medlemsstaterna. Fiskeri- och vattenbruksprodukter säljs ofta som animaliska livsmedel. Det innebär att företag som hanterar dessa produkter omfattas av spårbarhetskrav både enligt fiskets kontrollförfordning och enligt EU:s livsmedelslagstiftning. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ansvarar för att kontrollera att företag följer spårbarhetsbestämmelserna i fiskets kontrollförfordning medan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna ansvarar för att kontrollera att företag följer spårbarhetsbestämmelserna i EU:s livsmedelslagstiftning.

¹⁸ Kontroll som utförs av certifierade organ när det gäller ekologisk produktion ingår inte denna utredning.

¹⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/myndigheter-kontrollorgan-och-laboratorier3/kontrollorgan>, hämtad den 24 oktober 2024.

²⁰ Fiskeriprodukter: vattenlevande organismer som erhålls genom fiskeverksamhet eller produkter som framställts därav. Vattenbruksprodukter: vattenlevande organismer som, oavsett i vilket stadium i livscykeln de befinner sig, erhålls genom vattenbruksverksamhet eller produkter som framställts därav. Förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

²¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

HaV:s system för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter har utvärderats av Statskontoret²² och HaV fick därefter ett regeringsuppdrag att analysera och genomföra förbättringar i systemet. Av HaV:s redovisning av uppdraget framgår att myndigheten förespråkar förändringar i myndigheternas kontrollansvar. HaV arbetar mot en övergång av kontrollansvar för efterlevnad av de särskilda spårbarhetsbestämmelserna på fiskets område från HaV till Livsmedelsverket och de kommunala nämnderna.²³ HaV har gjort en hemställan²⁴ till regeringen angående lagändringar med anledning av detta, och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

²² Statskontoret, *En utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*, 2021:12.

²³ Havs- och vattenmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag*, 2023-09-28, dnr 01379-2022, s. 3.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten, *Förslag om lag- och förordningsändringar för att förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter*, 2024-11-05, dnr HaV 2024-003555.

5 Aktörernas syn på förenkling

Syftet med denna utredning är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan, och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och ABP. I det här kapitlet redogör vi för de begrepp vi använder när vi beskriver den som är berörd av offentlig kontroll och ger exempel på aktörer inom de kontrollområden som omfattas av utredningen. Vi beskriver också den politiska inriktningen vad gäller förenkling för företag generellt samt företagens uppfattningar om vad de anser behöver förenklas beträffande den offentliga kontrollen.

5.1 Begrepp och berörda aktörer

Av artikel 3 p. 29 i kontrollförordningen framgår att en aktör är varje fysisk eller juridisk person som har en eller flera av de skyldigheter som fastställs i de bestämmelser som avses i artikel 1.2. Det är alltså såväl företagare som privatpersoner, ideella organisationer och offentliga aktörer (t.ex. kommuner) som kan utgöra en aktör i kontrollförordningens mening. Aktörerna kan vara verksamma i flera olika branscher, t.ex. jordbruk, industri, dagligvaruhandel och offentlig sektor. Det är dessutom vanligt att en aktör är verksam inom flera kontrollområden samtidigt. Exempelvis kan en lantbrukare beröras av de regelverk och kontroller som gäller såväl för tillverkning av foder som de kontroller som gäller livsmedelsföretag, ABP och djurskydd. Vidare kan en butik beröras av de regelverk och kontroller som gäller för både livsmedel och ABP.

Eftersom aktör är definitionen som används i kontrollförordningen och som är ett uttryck som omfattar alla dessa olika inriktningar, oavsett om det är ett företag, en offentlig eller ideell verk-

samhet, kommer vi huvudsakligen att använda det begreppet. En aktör bedriver en eller flera verksamheter. T.ex. är ett bolag för dagligvaruhandel en aktör och om bolaget driver flera olika butiker är varje butik en verksamhet. Jordbrukaren är en aktör och kan samtidigt bedriva verksamheterna mjölkproduktion, produktion av mejeriprodukter och gårdsbutik. Förutom begreppet aktör kommer vi att använda begreppet verksamhet när vi syftar på verksamhet med aktiviteter inom de aktuella kontrollområdena.

Enligt utredningsdirektivet ska vi ur ett flertal aspekter analysera följderna för företagare. Enligt ovan resonemang utgör företagaren aktören och företaget utgör verksamheten eller verksamheterna. Avseende livsmedelsverksamhet använder vi också begreppet anläggning¹ vilket enligt EU-rätt definieras som varje enhet i ett livsmedelsföretag. Motsvarande gäller även för foderföretag. När vi specifikt vill belysa erfarenheter eller effekter för aktörer som bedriver näringsverksamhet kommer vi att använda begreppet företag.

5.1.1 Livsmedel

De berörda aktörerna på livsmedelsområdet är huvudsakligen livsmedelsföretagare. Livsmedelsföretag ska vara registrerade hos, alternativt vara godkända av, behörig myndighet. Det följer av artikel 6 p. 2 (EG) nr 852/2004, som kompletteras av nationella bestämmelser (2 och 4 §§ LIVSFS 2022:8²). Ett livsmedelsföretag producerar, bearbetar eller distribuerar mat och finns inom hela kedjan från primärproduktion till efterföljande led.

Med primärproduktion menas uppfödning av livsmedelsproducerande djur före slakt, inklusive mjölkning, eller odling av primärprodukter, inklusive skörd. Jakt, fiske och insamling av vilda produkter ingår också. Exempel på primärprodukter är spannmål, ägg, fisk, frukt och grönsaker.³ Vid ingången av år 2024 fanns det i Sverige 38 000 anläggningar som bedrev primärproduktion. Livsmedelsföretagare i primärproduktionen är till exempel jordbrukare, jägare och fiskare.

¹ Se artikel 2 p. 1 c förordning (EG) nr 852/2004.

² Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2022:8) om registrering och godkännande.

³ Begreppet primärproduktion definieras i artikel 2 i förordning (EG) nr 852/2004 samt beskrivs närmare i bilaga I till förordning 852/2004 och i Kommissionens vägledning till samma förordning.

I leden efter primärproduktion återfinns en stor mängd olika verksamheter som producerar, distribuerar, lagrar, säljer eller serverar livsmedel. Livsmedelsföretagare i leden efter primärproduktionen finns inom alla typer av små och stora företag, offentlig förvaltning, föreningar samt privatpersoner. Nedan följer några exempel på verksamheter från leden efter primärproduktion.

- Tillverkning av livsmedel oavsett om detta sker industriellt eller hantverksmässigt, t.ex. bagerier, bryggeri- och konditoriverksamheter samt tillverkning av charkuterier och konfektyr.
- Distribution av livsmedel, såsom partihandel, lagring och transport. Här innefattas även e-handel.
- Försäljning av mat och dryck, t.ex. livsmedelsbutiker, gårdsbutiker, glasskiosker, apotek och torghandel.
- Servering av mat och dryck, t.ex. restauranger, kaféer och skolkök. Här innefattas även catering.

Uppsamlingscentraler för vilt är en anläggning som används för att lagra kroppar och inälvor från frilevande vilt innan de transporteras till en vilthanteringsanläggning, där vilt och kött från nedlagt vilt bereds innan det släpps ut på marknaden. Uppsamlingscentralerna kan utgöra antingen primärproduktion eller senare led beroende på utformningen av verksamheten. Om uppsamlingscentralen tar emot produkter endast från jägare utgör den primärproduktion, om även produkter från andra uppsamlingscentraler tas emot är det verksamhet i senare led.

Inom livsmedelsområdet finns utöver livsmedelsanläggningar inom primärproduktion och senare led även andra anläggningar. Nationellt jämställs dricksvattenanläggningar och tillverkning av snus, tuggtobak och snusliknande produkter med livsmedel. Vidare utgör kontaktmaterialförordningen en av de EU-förordningar som kompletterar livsmedelslagen (2006:804). Av det följer att alla berörda aktörer på livsmedelsområdet inte är livsmedelsföretagare. Berörda aktörer kan också vara kontaktmaterialverksamheter, tillverkare av snus och tuggtobak samt dricksvattenproducenter- och distributörer. Som framgår ovan måste en aktör inte vara ett företag utan kan vara en privatperson, en offentlig eller en ideell verksamhet.

Vid ingången av år 2024 fanns det i Sverige cirka 90 500 livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion (inklusive kontaktmaterialanläggningar), 5 900 dricksvattenanläggningar och 20 anläggningar för snus, snusliknande produkter och tuggtobak.

5.1.2 Foder

Foderkedjan har flera likheter med livsmedelskedjan genom att det finns flera led i produktionen där olika typer av företag är verksamma. Den största andelen verksamheter inom foder finns inom primärproduktionen. Leden efter primärproduktionen brukar även benämnas som foderindustrin eller sekundärproduktionen i foderkedjan. Aktiviteter inom foderområdet kan delas upp i primärproduktion av foder, utfordring av livsmedelsproducerande djur och verksamheter med foder. Berörd aktör är den som producerar, transporterar, hanterar eller säljer foder och foderråvaror. Även den som importerar foderprodukter från andra länder anses vara foderleverantör enligt lagstiftningen och räknas därmed som aktör.

Vid ingången av år 2024 fanns det i Sverige 401 foderföretag som tillverkar foder eller ansvarar för ett foder som någon annan tillverkar på deras uppdrag. Ungefär hälften av dessa anläggningar är även livsmedelsanläggningar där foderproduktion sker som en biprodukt från livsmedelsproduktionen (t.ex. bryggerier, mejerier och slakterier). När det gäller införsel av foder från andra länder fanns det 246 aktörer, varav 85 av dessa förde in foder från länder utanför EU.⁴ Under samma år fanns 493 transportörer av foder, 1 032 butiker som säljer foder till livsmedelsproducerande djur eller lagerhåller foder samt 46 000 primärproducenter som hanterar foder.

Foderföretagare inom primärproduktionen ska registrera sin verksamhet enligt artikel 9 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien. Av nationella kompletterande regler framgår att primärproducenter av foder ska anmäla sina foderanläggningar till länsstyrelsen och övriga foderföretag ska anmäla sina foderanläggningar till Jordbruksverket (2 kap. 2–5 §§ SJVFS 2018:33⁵).

⁴ Dessa siffror inkluderar även foder till sällskapsdjur. Sällskapsdjursfoder omfattas av foderlagstiftningen och kontrollen enligt kontrollförordningen.

⁵ Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2018:33) om foder.

Syftet med registreringen är att öka spårbarheten för foder, och därmed även foder- och livsmedelssäkerheten. Registret utgör även ett underlag för kontrollen av foderkedjan. Viss typ av fodertillverkning kräver i stället godkännande från Jordbruksverket innan verksamheten påbörjas (2 kap. 8 § SJVFS 2018:33). Exempel på verksamheter som kräver godkännande är tillverkning, lagring, transport eller utsläppande på marknaden av foder som innehåller läkemedel och vissa fodertillsatser.

5.1.3 ABP

ABP uppstår i många delar av livsmedelskedjan, från primärproduktion till småskalig och storskalig livsmedelstillverkning till butiker som hanterar animaliska livsmedel. Det innebär att det är ett flertal olika aktörer som är berörda. Exempel på ABP är döda djur, biprodukter från slaktade djur, kommersiellt fångad fisk och fiskrens, hudar, ull och fjädrar, matavfall och rester från livsmedelstillverkning. ABP är alltså de obearbetade eller obehandlade, alternativt otillräckligt bearbetade eller behandlade, produkterna. Den som bedriver verksamhet där ABP uppstår omfattas av regelverket avseende ABP och är en berörd aktör.

Framställda produkter å andra sidan utgörs av produkter som framställts genom en eller flera behandlingar, omvandlingar eller steg i bearbetningen av animaliska biprodukter (artikel 3 p. 3 förordning [EG] 1069/2009⁶). Exempel på framställda produkter är olika typer av bearbetade animaliska foderråvaror, olika typer av organiska gödningsmedel i mjölkform eller i form av rötrest (biogödsel) eller kompost, samt vissa bearbetade fetter. Den som befattar sig med dessa produkter omfattas av regelverket avseende ABP och är en berörd aktör.

I artikel 23–24 förordning (EG) nr 1069/2009 stadgas bl.a. krav på driftsansvariga⁷ om registrering och godkännande av ABP-anläggningar. I artikel 23 finns vidare undantag från krav på registrering, och det finns också möjlighet för behörig myndighet att besluta om

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

⁷ Driftsansvarig: de fysiska eller juridiska personer som har faktisk kontroll över en animalisk biprodukt eller därav framställd produkt, däribland transportörer, handlare och användare. Artikel 3, p. 11 förordning (EG) nr 1069/2009.

undantag från registrering enligt artikel 20 p. 4 i förordning (EU) nr 142/2011. Jordbruksverket medger vissa undantag med stöd av 2 kap. 1 b § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

5.1.4 Djurskydd

När det gäller djurskydd på gården är djurägare och djurhållare ansvariga och utgör berörda aktörer. Denna utredning omfattar emellertid endast djurskydd i samband med slakt, vilket innefattar transport till slakt (lastning, omlastning, transport på väg samt avlastning), när djuren är i slakteriet i väntan på slakt samt vid slakten. Härvid är transportören och slakteriet ansvariga och utgör berörda aktörer. Det är deras hantering och skötsel av djuren under transport, när de kommer till slakteriet och hantering av djuren i samband med slakten som kontrolleras. Om det i samband med slakt upptäcks att djuren har farit illa på gården eller under transporten ska Livsmedelsverkets officiella veterinär underrätta länsstyrelsen som är kontrollmyndighet för djurtransport och på gården.

Slakterier är 853-anläggningar som omfattas av krav på godkännande från Livsmedelsverket innan verksamheten startar.⁸ År 2024 fanns det i Sverige cirka 130 anläggningar godkända för att bedriva slakt.

5.2 Politisk inriktning gällande förenkling

Det är en central politisk fråga att förenkla för företag och att stärka företagens konkurrenskraft. Genom åren har denna politiska inriktning uttryckts på flera sätt. Vi redogör i detta avsnitt i kronologisk ordning för ett urval av initiativ med betydelse för vår utredning.

I olika sammanhang har det slagits fast att myndigheternas service, vilket även innefattar bemötande, är viktigt för ett konkurrenskraftigt företagsklimat. I Regeringens skrivelse *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga*⁹ beslutade och redovisade regeringen fem nya mål för förenklingspolitiken.

⁸ Artikel 4 förordning (EU) 853/2004.

⁹ Skr. 2021/22:3, 21 september 2021.

Syftet var att främja svensk konkurrenskraft, tillväxt och omställnings- och innovationsförmåga. Mål inom området har funnits sedan 2006 och de mål som beslutades 2021 ersatte mål som beslutades 2016. Målen från 2016 räknas upp nedan.

1. Regler ska främja företagens tillväxt.
2. Kostnaderna till följd av regler ska minska.
3. Det ska bli enklare att lämna uppgifter.
4. Servicen ska bli bättre och handläggningstiderna ska bli kortare.

De nya målen som beslutades 2021 var följande.

1. De samlade regelverken ska utgå från proportionalitet och vara utformade så att de bidrar till att främja svenska företags tillväxt, konkurrenskraft samt innovations- och omställningsförmåga.
2. De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.
3. Förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparenta och den förväntade handläggningstiden ska synliggöras för den sökande i fler ärendekategorier.
4. Förvaltningsmyndigheters bemötande och service till företag ska vara företagsanpassat och väl fungerande.
5. Andelen tjänster för företagens kontakter med det offentliga som är digitala och andelen enskilda ärenden som kan hanteras digitalt ska öka i syfte att förenkla företagens uppgiftslämnande och övriga myndighetskontakter – det långsiktiga målet är att företagen ska lämna en uppgift en gång och till ett ställe.

En skillnad i målsättningen mellan 2016 och 2021 är att målet om förvaltningsmyndigheters bemötande och service till företag blev självständigt. Det hade tidigare ingått i målet om kortare handläggningstider. Som bakgrund till att målet blev självständigt beskrivs att frågan återkommande tagits upp av företag, och att det av dessa framförts att det finns skillnader mellan olika myndigheter och utvecklingspotential för många myndigheter. Mål 2, 3 och 5 om service

och bemötande, handläggningstider och digitalisering har flera kopplingar till varandra inom förenklingspolitiken.

I den nationella livsmedelsstrategin som beslutades 2017, gjordes bedömningen att arbetet för att tillhandahålla service och lättillgänglig information om regler och villkor för företagande bör fortsätta att utvecklas. Livsmedelsstrategin syftar till att ge en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. I det ligger en ökad och hållbar produktion av mat som kan leda till fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, och att ge konsumenter bättre förutsättningar att göra medvetna val. Strategin är den första svenska livsmedelsstrategi som omfattar hela livsmedelskedjan, och den ska vara en plattform utifrån vilken politiken ska utformas fram till 2030.¹⁰

I september 2022 fick nio nationella myndigheter, däribland Jordbruksverket, i uppdrag att följa upp sitt arbete mot bl.a. målet om bemötande och service, och vid behov vidta lämpliga åtgärder. Myndigheterna ska redovisa arbetet till Tillväxtverket senast den 30 april 2029.¹¹ Redovisningen ska bl.a. besvara hur nöjda företagen är med sina kontakter med myndigheten och på vilket sätt myndigheten arbetar med att förbättra bemötande och service. Tillväxtverket sammanställer och analyserar myndigheternas underlag i en sammanfattande rapport som ska lämnas till Klimat- och näringslivsdepartementet. Tillväxtverket har lämnat delrapporter om uppdraget, den senaste lämnades i april 2024.¹² Tillväxtverket ska även lämna förslag som kan bidra till att nå de förenklingspolitiska målen.

Inför 2024 fick ett 30-tal myndigheter uppdrag eller återrapporteringskrav om förenkling i sina regleringsbrev. Beträffande Livsmedelsverket gäller att myndigheten ska förbättra bemötande och service gentemot företagen.

I budgetpropositionen för 2024 föreslog regeringen ett flertal olika åtgärder för en högre tillväxt.¹³ Det handlar t.ex. om att förenkla regler och förkorta handläggningstider hos myndigheter. Syftet är att regelbördan och de administrativa kostnaderna ska minska för att företag i så stor utsträckning som möjligt ska kunna fokusera på sina kärnverksamheter.

¹⁰ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

¹¹ Uppdrag att följa upp mål om handläggningstider samt om bemötande och service hos vissa myndigheter, dnr N2022/01751, N2020/01493 (delvis).

¹² Uppdrag att följa upp mål om handläggningstider samt om bemötande och service hos vissa myndigheter, Delrapport 2024, 2024-04-12, Diarienummer: Å 2022-4494.

¹³ Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

Implementeringsrådet har inrättats som en kommitté och beslut om kommittédirektiven fattades den 23 maj 2024. Implementeringsrådet ska lämna underlag och rekommendationer om EU-rätt som ännu inte är genomförd i svensk rätt. Implementeringsrådet kompletterar Förenklingsrådet som regeringen också inrättade under 2024. Förenklingsrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket som ska ge regeringen förslag på förenklingar i befintlig svensk lagstiftning, i syfte att minska företagens regelbörda och administrativa kostnader.

I juli 2024 gav regeringen 11 statliga myndigheter i uppdrag att se över och förenkla egna föreskrifter och allmänna råd och att lämna förslag beträffande lagar och förordningar inom sina verksamhetsområden, i syfte att minska regelbördan för företag. Bland myndigheterna ingår både Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Myndigheterna ska lämna en delredovisning senast den 15 mars 2025 och en slutredovisning senast den 15 mars 2026.¹⁴

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU- arbete.¹⁵

Under 2025 slutförde regeringen arbetet med livsmedelsstrategi 2.0. Målsättningen var att strategin på bästa sätt skulle utvecklas och genomföras för att stärka svensk konkurrenskraft. Vi återkommer till Livsmedelsstrategin 2.0 i bl.a. i kapitel 26.

Av vårt utredningsdirektiv framgår att företagens regelbörda och administrativa kostnader måste begränsas. För det krävs, utöver andra åtgärder för förenkling, att frågor av strukturell karaktär med betydelse för livsmedelskedjans aktörer ses över i syfte att förenkla för företagen och skapa mer likvärdiga konkurrensvillkor. Sveriges organisation av den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet har betydelse för företagens tillväxt och möjlighet att konkurrera med andra företag såväl inom som utom landet. Det har också betydelse för hur effektivt kontrollen kan bedrivas.

¹⁴ Regeringsbeslut 2024-07-18, Uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag (KN2024/01546).

¹⁵ Budgetpropositionen för 2025 – Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, Proposition 2024/25:1.

5.3 Företagens syn på förenkling

Vi har fått flera inspel från företag och branschorganisationer om deras befintliga utmaningar och vad de leder till samt möjliga lösningar för att göra det enklare för företagen. Inte minst har diskussioner med vår expertgrupp bidragit med infallsvinklar som vi har beaktat under utredningsarbetet. I det följande kommer vi att på ett mycket övergripande plan sammanfatta och redogöra för förekommande uppfattningar.

Företagen som berörs av denna utredning är verksamma inom flertalet olika branscher och kan vara föremål för kontroll inom ett eller flera kontrollområden när det gäller livsmedel, foder, ABP och djurskydd vid slakt. Företagen har därför olika behov och erfarenheter av den offentliga kontrollen. Även storleken och verksamheternas komplexitet påverkar vad som anses utgöra utmaningar och behov.

Nedan sammanfattar vi de synpunkter från företagen som har framkommit och som relaterar till kontrollorganisationen, finansiering av kontrollen, rådgivning och stöd, myndigheternas samverkan samt små företag med diversifierad verksamhet.

5.3.1 Kontrollorganisationen

Flera företag anser att den offentliga kontrollen inte är likvärdig och att det framför allt beror på att det finns för många kontrollmyndigheter. Det finns uppfattningar om att kommunerna inte gör samma bedömningar vid kontroller och att Livsmedelsverket inte kan styra kommunerna. Synpunkter om bristande likvärdighet i kontrollen framförs också beträffande länsstyrelserna och Livsmedelsverkets kontroller i slakterierna. Det har också framförts synpunkter på att det är en stor utmaning för företagen att den materiella lagstiftningen inte är specifik utan målstyrd. Detta eftersom tolkningsutrymmet leder till att olika kontrollmyndigheter tillämpar lagstiftningen olika. Vidare framhålls att kontrollens utförande varierar inom Sverige men även mellan EU-länder. När olika tolkningar görs av regelverket blir det svårare för företagen att göra rätt och följa lagstiftningen. Att myndigheterna gör olika bedömningar skapar osäkerhet och gör att den offentliga kontrollen inte är förutsägbar för företagen. Detta leder till att företagen inte vet hur de praktiskt ska agera. Det fram-

förs också att kontrollmyndigheterna borde hantera avvikelser likvärdigt för att hanteringen ska vara rättssäker.

I princip samtliga företag framhäver vikten av att den som utför den operativa kontrollen ska ha god kompetens och att befintlig kompetens hos inspektörer varierar. Det är också viktigt för företagen att inspektörerna har erfarenhet av branschen, har relevanta synpunkter och är kunnig om regler på området. Härigenom anser företagen att kontrollen kan bli effektiv och att onödiga överklaganden kan undvikas. Många företag har särskilt lyft behovet av ett gott bemötande och att inspektörerna har ett pragmatiskt förhållningssätt.

Vissa företag anger att de vill ha närhet till kontroller och rådgivning. Andra företag ifrågasätter nyttan med att kontrollmyndigheten finns representerad lokalt. En del företag ifrågasätter varför enskilda kontrollmyndigheter ska kunna göra egna tolkningar av lagstiftningen och menar att det är viktigare att tillämpningen sker likartat över landet eftersom den offentliga kontrollen handlar om att säkerställa att verksamheter följer skyddslagstiftning för konsumenter.

En del företag framför att bristerna i likvärdighet borde kunna åtgärdas genom att Livsmedelsverket får styra kommunerna och länsstyrelserna mer. Några företag uttalar att de totalt sett vill ha att göra med så få myndigheter som möjligt. Andra företag anser att det enda sättet att uppnå en likvärdig offentlig kontroll är att endast en myndighet ansvarar för uppgiften att utföra offentlig kontroll i hela landet. Här framhävs att det krävs ett samlat perspektiv på livsmedelskedjan för att det ska bli effektivt och enkelt för företagen.

Flera av de synpunkter som lämnats till denna utredning återfinns också i *Livsmedelsverkets inriktning för 2025*.¹⁶ De återfinns under rubriken "Förflyttningsområden" vilket är områden där Livsmedelsverket vill satsa särskilt för att uppnå sina mål och fullgöra sitt uppdrag. Förflyttningsområdena utgår ifrån omvärldsförändringar och identifierade behov hos Livsmedelsverkets målgrupper, t.ex. är ett syfte att skapa bättre förutsättningar för företag. Av inriktningen framgår att företagen ser att bedömning och tillämpning kan skilja sig mellan olika inspektörer, regioner och länder. Vissa branscher upplever inte att inspektörerna har tillräcklig kompetens inom deras produktionsgren. Flera företag och branscher upplever att myndigheter inte beaktar deras perspektiv tillräckligt i tolkning och tillämp-

¹⁶ Livsmedelsverket, 2024, *Livsmedelsverkets inriktning 2025*, ISBN: 978 91 7714 252 2.

ning av regelverket. Vissa regler och myndigheternas tillämpning av regler anses påverka livsmedelsbranschen negativt och det har också framförts att det på en del områden saknas regler.

5.3.2 Finansiering av kontrollen

Det finns hos företagen en förståelse för att avgifter tas ut för den offentliga kontroll som kontrollmyndigheterna utför. Flera livsmedelsföretag framför att avgiftsnivåerna för kontrollerna är olika och att kontroller av samma sak tar olika lång tid. Det har framförts att det görs olika bedömningar av hur riskklassning av liknande verksamheter ska göras i olika kommuner. Vidare ger tolkningsutrymmet i den materiella rätten upphov till olika tillämpning mellan myndigheter, vilket också leder till att det går åt olika mycket tid till kontrollerna. Många företag anser att det är svårt att förutsäga hur stor avgiften för den offentliga kontrollen blir på grund av att livsmedelskontrollen debiteras i efterhand utifrån nedlagd tid. Vidare anføres att liknande verksamheter i olika kommuner får betala olika avgifter för offentlig kontroll vilket påverkar konkurrenskraften. Diversifierade verksamheter menar att de drabbas oproportionerligt hårt av nuvarande avgiftssystem eftersom detta är knutet till riskklassningen av verksamheten. Verksamheter med hög risknivå, exempelvis de som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung, får därför betala en hög avgift. Detta är särskilt betungande för de mindre företagen. Det framförs vidare att nuvarande avgiftssystem inte är konkurrensneutralt eftersom det utgår ifrån avgift per timme i stället för avgift per enhet, t.ex. storlek, volym och antal.

I kapitel 9 redogör vi för hur den offentliga kontrollen finansieras. Vi återkommer till en analys av utmaningarna med nuvarande finansiering i kapitel 15.

5.3.3 Rådgivning och stöd

Företagen i livsmedelskedjan är olika stora både vad gäller produktion, omsättning och antal årsarbetskrafter. En del är enmansföretag som verkar på en begränsad marknad och andra är bolag som är globalt verksamma. Företrädare för en del företag har inte svenska som första språk, vissa kan tidigare ha varit verksamma utanför EU

och därmed vara vana vid andra regelverk avseende t.ex. livsmedels-säkerhet och märkning. Företagens förutsättningar och behov av råd och stöd varierar således. Samtliga företag uppger att rådgivning och stöd utgör ett viktigt komplement till den offentliga kontrollen. Det framhålls bl.a. att det är viktigt att kontrollmyndigheten kan ge individuellt anpassade svar på företagens frågor. Det framhålls vidare att det är viktigt att inspektörerna kan förklara hur regler ska tolkas. Företagen konstaterar att kontrollmyndigheternas rådgivning är beroende av vilken kompetens den aktuella inspektören har, och även av kontrollmyndighetens tolkning av aktuell lagstiftning. På grund av det stora antalet kontrollmyndigheter kan rådgivningen till företagen därför variera. Vissa företag upplever att inspektörer är osäkra på om de får ge råd överhuvudtaget. En aspekt som lyfts fram av företagen är att kontrollmyndigheterna kontinuerligt måste ge stöd och utbildning till inspektörerna så att dessa har kompetens att ge adekvat rådgivning och att den rådgivning som lämnas är likvärdig över hela landet. Många företagare påpekar vikten av ett gott bemötande och menar att det är lättare att acceptera krav på åtgärder i samband med den offentliga kontrollen eller beslut om avgifter om bemötandet från myndighetshåll är korrekt och trevligt. Ett konkret sätt som nämnts att ge stöd till den som inte har svenska som första språk är att kontrollmyndigheten har information om t.ex. livsmedels-säkerhet och offentlig kontroll på flera språk eller erbjuder utbildningar och informationstillfällen.

5.3.4 Myndigheternas samverkan och dialog

Vissa företag som är verksamma inom flera olika kontrollområden och därmed kontrolleras av olika myndigheter belyser att myndigheterna behöver bli bättre på att samverka. Flera företag upplever t.ex. att samma uppgifter behöver lämnas till flera olika myndigheter. Företagen efterlyser en möjlighet att kunna lämna uppgifter i någon form av en digital portal som används av flera myndigheter. Företagen menar att det som är kontrollerat och godkänt hos en myndighet också ska kunna användas av andra myndigheter. Det framförs att det saknas en dialog mellan myndigheter och företag och att myndigheterna kontinuerligt borde lyssna in företagets perspektiv, t.ex. inför det att nya rutiner införs i kontrollprocessen. Att nya regler

eller tillämpning av regler införs utan föregående dialog upplevs som negativt. Det anges att samordnad kontroll och enklare kontrollsystem bygger på tillit till företagare, minskar trögheten och säkerställer rättssäkerheten för företagen. Vissa företag menar att digitalisering och samordning underlättar för företagen att göra rätt från början.

I det här sammanhanget återkommer många företag till att det även behövs samverkan mellan de kontrollmyndigheter som är aktuella i den här utredningen och övriga kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Länsstyrelsen som har ansvar för djurskyddskontroller på gården nämns ofta. Företagen nämner även vikten av samverkan och samordning med myndigheter utanför livsmedelskedjan, t.ex. de kommunala miljötillsynsmyndigheterna.

5.3.5 Mikroföretag med diversifierad verksamhet

I vårt uppdrag ingår att särskilt främja mikroföretag¹⁷ med diversifierad verksamhet. Enligt EU:s definition av mikroföretag är det företag med färre än 10 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som understiger två miljoner euro. Enligt SCB:s företagsregister finns det i livsmedelskedjan, utifrån utvalda SNI-koder, cirka 116 000 företag som har färre än 10 anställda och en omsättning under två miljoner euro.¹⁸

I vårt uppdrag lyfts särskilt fram mindre företag som har diversifierad verksamhet och som är viktiga för bl.a. en levande landsbygd och för besöksnäringen. Dessa företag kombinerar ofta olika typer av verksamheter, exempelvis djuruppfödning, odling av grönsaker, frukt eller bär, förädling av produkter och en del har gårdsbutiker och restauranger. Det kan vara företag som av olika skäl inte har haft möjlighet att stärka sin lönsamhet genom att öka råvaruproduktionen som i stället har tagit ett eller flera steg framåt i livsmedelskedjan. Ofta sker förädling och försäljning av produkter som efterfrågas av kunder för att produkterna har särskilda kvaliteter. De diversifierade företagen är ofta belägna i skogs- eller mellanbygd där

¹⁷ Med mikroföretag avses företag som har färre än tio anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som understiger två miljoner euro (se kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag).

¹⁸ Omsättningsuppgifterna baseras på företagens inlämnade momsdeklarationer, SCB har inga uppgifter om balansomslutning.

de inte bara har betydelse för den svenska livsmedelsproduktionen utan även för landsbygden. Företagen bidrar till en viktig infrastruktur och en levande och attraktiv landsbygd som kan locka såväl andra att bosätta sig där som att turister besöker dessa platser. De kan också fungera som inspiratörer, mentorer och samarbetspartners för nytillkommande aktörer som vill förädla och sälja råvaror från den egna eller andras gårdar. Att stimulera en ökning av antalet företag som kan förädla lokalt producerade råvaror är också en viktig faktor ur beredskapssynpunkt.

Av jordbruksföretagen¹⁹ är det drygt 3 500 företag som har förädling och försäljning av gårdens produkter (se tabell 5.1 nedan). Dessa produkter utgörs till största delen av livsmedel. Andelen sådana företag av totala antalet jordbruksföretag i de olika länen varierar mellan 3,3 procent (Värmland) och 9,1 procent (Södermanland).²⁰ När det gäller andelen jordbruksföretag som bedriver förädling och försäljning av den egna gårdens produkter, kan det konstateras att den största andelen utgörs av de allra minsta företagen storleksmässigt sett till antalet hektar. Antalet jordbruksföretag med förädling och försäljning av gårdens produkter är dock störst bland företag med mellan 5 och 20 hektar samt de företag som har mer än 50 hektar jordbruksmark. Företagens totalareal kan sällan kopplas bara till den eller de råvaror som förädlas i verksamheten utan omfattar även annan animalie-, vegetabilie- eller trädgårdsproduktion.

¹⁹ Med jordbruksföretag avses i den officiella jordbruksstatistiken en verksamhet inom jordbruk, husdjurskötsel eller trädgårdsodling som bedrivs under en och samma driftsledning. Den ska omfatta minst två hektar brukad åkermark eller minst fem hektar åker- och betesmark och/eller att man äger en djurbesättning av minst en fastställd storlek och/eller bedriver yrkesmässig trädgårdsodling med en fastställd omfattning. Jordbruket i siffror, Jordbruksverket 2024.

²⁰ Jordbruksstatistikens sammanställning 2023, Jordbruksverket.

Tabell 5.1 Totala antalet jordbruksföretag efter arealstorlek och antalet samt andelen jordbruksföretag med förädling och försäljning av gårdsprodukter år 2022

Areal jordbruksmark (ha)	Totala antalet företag	Antal företag med förädling och försäljning av gårdsprodukter	Andel (%) företag med förädling och försäljning av gårdsprodukter
0–2,0	1 911	183	9,6
2,1–5,0	5 396	244	4,5
5,1–10,0	14 415	625	4,3
10,1–20,0	11 533	674	5,8
20,1–30,0	5 263	378	7,2
30,1–50,0	5 424	379	7,0
50,1–100,0	6 228	475	7,6
100,1–	8 028	585	7,3

Mikroföretag med diversifierad verksamhet återfinns även i andra led. Exempel på sådana företag är de som tillverkar livsmedel utifrån inköpt råvara, exempelvis gårdsmejerier som köper opastöriserad mjölk från annan gård. Här ingår också stycknings- respektive charkföretag, bagerier- och konditorier, bryggerier samt företag som bedriver fiske eller annat vattenbruk, jakt eller biodling.

I livsmedelskedjan ingår också livsmedelsbutiker med diversifierad verksamhet. Mindre butiker kan ha en mer komplex verksamhet som inte enbart avser försäljning av färdigförpackade produkter. Företagen kan ha såväl butik som servering eller t.ex. charkförsäljning och juicemaskin. Är det servicebutiker och lantligt belägna butiker kan de ha ett brett serviceutbud med exempelvis försäljning av tobaksvaror och alkoholhaltiga drycker upp till 3,5 procent. Dessa omfattas också av olika slags regelverk, som företagaren behöver förhålla sig till. Dessa företag har stor betydelse för såväl boende som turism på landsbygden.

Även mindre företag inom besöksnäringen kan ha en diversifierad verksamhet, exempelvis om de har någon slags servering.

Allmänt om utmaningarna

I detta avsnitt redogör vi för de särskilda utmaningar som företagen upplever och som har framkommit vid samtal med företrädare för företag med diversifierade verksamheter i olika branscher samt av rapporter och undersökningar som gjorts på uppdrag av LRF.²¹

Flera av de förenklingar som är allmänt efterfrågade av företag som har beskrivits i avsnitt 5.3 är också efterfrågade av mikroföretag. För att förenkla för dessa aktörer är det av särskild betydelse att det hos kontrollmyndigheten finns en förståelse för behoven hos små företag med diversifierad verksamhet och att myndigheten har en helhetssyn på deras verksamhet.

Diversifieringen av företagets verksamhet ställer stora krav på att verksamheten klarar de olika stegen produktionsmässigt. De har genom de olika inriktningarna också flera olika regelverk att förhålla sig till. Beroende på utformningen av verksamheten har de ofta flera kontrollmyndigheter. Exempelvis kontrollerar länsstyrelsen livsmedelsanläggningar inom primärproduktion, kommunen kontrollerar senare led såsom tillverkning, butik och restaurang och Livsmedelsverket kontrollerar animalieanläggningar som mejeri och köttproduktion.

Många diversifierade företag, i synnerhet de mindre, har framhävt att kontrollavgiften är betungande. Företagen har oftast ekonomiskt små marginaler och begränsade personella resurser som kan hantera den offentliga kontrollen, såväl tidsmässigt som kunskapsmässigt. Även andra omständigheter, som t.ex. långa tidshorisonter för avkastning, stora investeringar och oberäkneliga väderförhållanden, gör verksamheterna sårbara. Att verksamheten behöver följa flera olika regelverk upplevs ofta som ett hinder mot tillväxt. Särskilt betungande är administrationen. Ofta är det en eller ett par personer som både ska sköta hela verksamheten och ha kännedom om alla regler och eventuella regelförändringar. Förutom flera olika regelverk omfattas en del företag av olika provtagningar, vilket tar tid och är kostsamt.

²¹ Se t.ex. Lantbrukarnas riksförbund, *Vägen till ett gott företagsklimat, Lantbruksföretagares syn på myndighetskontakter och regler – Resultat och analys* (LRF 2024). LRF gjorde 2019 två undersökningar kring myndighetsutövning. En där 1 500 av LRF:s medlemmar svarade på frågor om myndigheter och en där unga lantbrukare intervjuades om sina myndighetskontakter. Vidare *God myndighetsutövning. En undersökning bland företagsmedlemmar i LRF*. Ipsos, september 2024.

Från företagen framhålls det att det finns en grundläggande förståelse och respekt för myndigheterna och myndigheternas uppdrag, liksom för att olika regelverk behövs. En välfungerande offentlig kontroll ses som avgörande för att skapa konkurrenskraft och förtroende hos konsumenterna, såväl i ett nationellt som internationellt perspektiv. Samtidigt är det betydligt fler företagare i den undersökning som LRF genomfört via IPSOS 2023 som jämfört med antalet i undersökningen 2019 tycker att kontakter med myndigheter upplevs betungande. Nära 50 procent av de tillfrågade angav att de saknade förtroende för hur regler och villkor tillämpades av myndigheterna.

Den administrativa bördan upplevs som hög, bl.a. på grund av att verksamheten måste registreras i flera olika myndigheters register utan att registren automatiskt kopplas till varandra och utbyter information. Det upplevs som svårt för verksamheterna att behöva hantera stora mängder information och förändringar som sker i författningar och rutiner. Vidare anser många företagare att det är krångligt att ha kontakt med myndigheter när de ska söka tillstånd, göra en anmälan eller söka dispens. Särskilt betungande är administrationen för företag som vidareförädlar animaliska råvaror som kött, chark och mejeriprodukter.

Utöver att offentlig kontroll ofta utförs av ett stort antal olika myndigheter, utförs även i vissa fall kontroller av privata organ, exempelvis aktörer inom kvalitetssäkring och certifiering. Företagens upplevelse är att samma saker ofta kontrolleras.

Något som också framhålls av företagen är att kontrollmyndigheterna i stor utsträckning har bristande kompetens om företagarens praktiska verklighet och vad en diversifierad produktion innebär. Upplevelsen är att inspektörerna ofta är alltför regelstyrda och detaljfokuserade snarare än att kunna se verksamheten ur ett helhetsperspektiv och ha förståelse för företagarnas perspektiv. Det finns önskemål om att kontrollmyndigheterna, i syfte att förenkla för företagen att göra rätt, ska ha en mer rådgivande och samverkande roll gentemot verksamheten.

Det har också framkommit generella synpunkter på att den offentliga kontrollen inte upplevs likvärdig mellan olika kommuner när det gäller tolkningar av regelverk, genomförande av kontroller och avgifternas storlek. Vidare framhålls att det ofta saknas kompetens hos inspektörerna om den aktuella verksamheten, att det är hög om-

sättning på kontrollpersonal samt att det är svårt att få den rådgivning och det stöd av kontrollmyndigheterna som verksamheten efterfrågar. Därtill har det framförts synpunkter på att de nya föreskrifterna om riskklassning, som används av såväl Livsmedelsverket som kommunerna, är svåra att förstå och att den sänkning av kontrollfrekvensen som verksamheten kan få på grund av andra slags certifieringar är för liten.

Utmaningar med avgifter

Avgifterna för den offentliga kontrollen upplevs som betungande. Den totala kostnaden för offentlig kontroll upplevs som alltför stor i relation till företagets omsättning eftersom olika aktiviteter klassificeras lika ur ett riskperspektiv oavsett den volym eller totalvikt som hanteras. Verksamheter med särskilt riskfylld verksamhet, såsom bearbetning av animalier, upplever att kontrollavgifterna är särskilt betungande. Avgiftsbördan kan styra företagets inriktning på så sätt att företagaren väljer att plocka bort vissa produktkategorier.

Ett exempel på antalet kontroller och kostnaden för offentlig kontroll kan illustreras genom ett småskaligt gårdsmejeri med 2–3 anställda och en omsättning om knappt 1 150 000 kronor år 2022.²² Verksamheten fick under året totalt fem offentliga kontroller av sammanlagt tre kontrollmyndigheter (Länsstyrelsen, Livsmedelsverket och Jordbruksverket). Dessa kontroller avsåg såväl ordinarie planerad kontroll inom de olika kontrollområdena som exportkontroll. Därtill gjordes 20 provtagningar under året. Den totala kostnaden för kontrollerna uppgick till cirka 35 000 kronor, varav knappt 24 000 kronor avsåg kontroller och drygt 11 000 kronor avsåg kostnader för provtagning. Därutöver tillkom indirekta kostnader för nedlagd arbetstid för verksamheten avseende kontrollerna samt andra kostnader för kontroller utförda av certifieringsorgan. Tidsåtgången för företaget i detta exempel när det gäller den offentliga kontrollen samt för- och efterarbete uppgick till totalt 54 timmar.

²² Uppgifterna har inhämtats från Eldrimner som i sin tur har inhämtat uppgifterna från den aktuella verksamheten.

Framtagande och uppdatering av branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion

Branschriktlinjer är viktiga som praktiskt stöd för många verksamheter. För företag verksamma inom småskalig och hantverksmässig livsmedelsproduktion utgör de ett viktigt stöd för att kunna starta och driva företag. Inom denna bransch är de branschorganisationer som finns inte så stora och har inte samma ekonomiska förutsättningar som de större organisationerna. Extern finansiering har vid olika tillfällen möjliggjort arbete med branschriktlinjer. Det gäller exempelvis tillfälliga satsningar med medel från Landsbygdsprogrammet och RISE-projekt med finansiering av Jordbruksverket. För flera småskaliga branscher finns det idag ett uppdämt behov av att skapa och uppdatera befintliga branschriktlinjer men det saknas finansiering för detta. Genom avsaknaden av branschriktlinjer upplever företagen det som svårare för dem att följa tillämpliga regelverk, vilket i sin tur blir ett hinder mot tillväxt.

6 Offentlig rätt och frågor om statsstöd

I detta kapitel ges en kort beskrivning av det ramverk som reglerar det allmännas roll gentemot enskilda, dvs. grundlagarna och förvaltningsrätten, och hur staten ska förhålla sig till kommunernas självstyre. Kapitlet innehåller också en beskrivning av hur annan lagstiftning inverkar på myndigheternas arbete, såsom myndigheternas skyldigheter att ge råd och stöd, myndigheternas samverkan med varandra och att följa reglerna om statsstöd.

6.1 Grundlagarna och förvaltningsrätten

De grundläggande lagarna som styr den offentliga sektorn är regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förvaltningslagen (2017:900), förvaltningsprocesslagen (1971:291) och kommunallagen (2017:725).

I regeringsformen slås flera grundläggande principer fast. Legalitetsprincipen innebär att offentliga organs beslutanderätt måste ha stöd i lag eller annan författning. Objektivitets- och likhetsprincipen slår fast att myndighetsutövning ska ske på ett objektivt och opartiskt sätt.

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen. Bestämmelser om i vilken utsträckning allmänna handlingar omfattas av sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) samt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641; OSF).

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om hur både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska gå till väga vid sin handläggning av ärenden och om verksamheten i övrigt. Av förvaltningslagen framgår proportionalitetsprincipen som innebär att ett

myndighetsbeslut inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, samt att det som tas i anspråk ska stå i proportion mot vad myndigheten önskar att uppnå. Vidare innehåller lagen regler om serviceskyldighet (avsnitt 6.2.3), tillgänglighet, samverkan, jäv, och beredning av ärenden. Gällande de enskilda ärendena finns bestämmelser om att handläggningen är skriftlig, att parten har rätt till insyn i ärendet, hur uppgifter i ärendet ska dokumenteras och hur beslut ska fattas. Det framgår att beslut ska motiveras och att hänvisning om överklagande ska lämnas. Förvaltningslagen reglerar också att beslut får överklagas skriftligen inom tre veckor av den det angår om det gått denne emot.

När ärenden överklagas och ska handläggas av förvaltningsdomstol gäller förvaltningsprocesslagen. Lagen har en processkronologisk indelning med början i måls anhängiggörande och handläggning, muntlig förhandling, beslut, överklagande och övriga bestämmelser. I regel krävs det prövningstillstånd för att få sitt mål prövat av kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. För överklagade ärenden som hanteras av länsstyrelsen gäller förvaltningslagen.

Kommunallagen ger det grundläggande regelverket för kommuners självstyre (avsnitt 6.4), kommunens organisation och befogenhet samt grunderna för laglighetsprövning av kommunala beslut. Den innehåller också bestämmelser om kommunal samverkan såsom avtalsamverkan, gemensam nämnd och kommunalförbund.

6.2 Rådgivning och stöd

6.2.1 Kontrollförfordningen

I kontrollförfordningen avses med offentlig kontroll sådan verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna för att verifiera att aktörerna efterlever förordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2 samt att djur eller varor uppfyller kraven enligt dessa bestämmelser, inbegripet utfärdandet av officiella intyg eller officiella attesteringar. Annan offentlig verksamhet definieras enligt artikel 2.2 som annan verksamhet än offentlig kontroll som utförs av de behöriga myndigheterna, däribland verksamhet för att kontrollera om det förekommer djursjukdomar eller växtskadegörare, förebygga eller begränsa spridningen av sådana djursjukdomar eller växtskadegörare, utrota dessa djursjukdomar eller växtskadegörare,

bevilja tillstånd eller godkännanden och utfärda officiella intyg eller officiella attesteringar. Rådssekretariatet har i ett dokument daterat den 4 september 2013 (nr 13179/13 i ärende 2013/0140) gett ytterligare exempel på annan offentlig verksamhet. Där nämns bl.a. vägledning och rådgivning till aktörer om unionslagstiftningen och dess tillämpning gällande den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, men kontrollförfordningen innehåller inga specifika serviceålägganden för myndigheterna.¹

6.2.2 Förvaltningsmyndigheternas serviceskyldighet mot enskilda

I förvaltningslagen (FL) återfinns allmänna bestämmelser om förvaltningsmyndigheters och domstolars handlande i förhållande till enskilda. Med enskilda avses både fysiska personer och juridiska personer. Syftet med lagstiftningen är att uppnå en rättssäker och effektiv förvaltning. Exempelvis ska en myndighet i all sin verksamhet iakttä krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §). En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. En myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (6 §). En myndighet ska också vara tillgänglig för kontakter med enskilda, bl.a. för att ta emot och lämna ut handlingar. Denna skyldighet är teknikneutral och avsikten är att myndigheten ska vara tillgänglig i så stor utsträckning som möjligt, men myndigheten avgör själv i vilken omfattning det är (7 §). En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra, och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att inhämta upplysningar från andra myndigheter (8 §).

Avsikten med bestämmelsen om serviceskyldigheten som framgår av 6 § FL är att myndigheter ska vara serviceinriktade och ha ett bemötande som ur den enskildes perspektiv är smidigt och enkelt. Serviceskyldigheten ska dock inte anses omfatta t.ex. rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. Serviceskyldigheten ska inte heller uppfattas som ett krav på myn-

¹ Prop. 2020/21:43 *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning*, s. 133 f.

digheterna att i alla lägen se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete. Utgångspunkten är att servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.² I den bedömningen ska myndigheten sträva efter en effektiv förvaltning och att fördela sina resurser så att dess verksamhet i sin helhet kan fungera på bästa sätt.³

Samtliga bestämmelser i förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden, och bestämmelserna i 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens rådgivning inte är rättsligt bindande för mottagaren.⁴

² Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 66.

³ A.a., s. 67.

⁴ A.a., s. 24 f.

6.2.3 Kontrollmyndigheterna ska ge råd till enskilda

Införandet av den tidigare kontrollförordningen⁵ krävde anpassningar av svensk lagstiftning inom ett flertal områden, däribland livsmedel, foder, ABP och djurskydd. I samband med anpassningen konstaterade regeringen att det EU-rättsliga begreppet offentlig kontroll inte innefattar generella serviceuppgifter i förhållande till allmänheten. Regeringen påtalade att rådgivning, stöd och information är väsentliga medel för att se till att lagstiftningens syfte uppnås. Vidare anförde regeringen att inom kontrollverksamheten måste t.ex. information utbytas och en framtidsinriktad dialog föras mellan parterna. För att säkerställa att myndigheterna fortsatte att erbjuda rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd m.m. reglerades rådgivningen särskilt i nationell rätt.⁶

I 12 § livsmedelslagen (2006:804), 13 § lagen om foder- och animaliska biprodukter (2006:805) och 8 kap. 4 § djurskyddslagen (2018:1192) anges att respektive kontrollmyndighet ska lämna råd, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra de skyldigheter som framkommer av lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

I förarbetena till djurskyddslagen konkretiserades innebörden avseende djurskyddsområdet. Där angavs att med uttrycket rådgivning avses en dialog mellan kontrollmyndigheten och djurhållaren i vilken djurhållaren uppmärksammas på brister och ges möjlighet att åtgärda dessa för att kunna undvika ett mer konkret ingripande från kontrollmyndigheten. Det framhölls dock att rådgivning däremot inte i detta sammanhang innebär att kontrollmyndigheten allmänt ska ge råd om hur djurhållningen bör ske.⁷

⁵ 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.

⁶ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 148.

⁷ Prop. 2017/18:147, *Ny djurskyddslag*, s. 332.

6.3 Myndigheter ska samverka med varandra

Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att förvaltningsmyndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I kapitel 7 beskriver vi mer utförligt om myndigheternas samordning och samverkan med varandra.

6.4 Den kommunala självstyrelsen

Enligt regeringsformen (nedan RF) ska det finnas såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter i den offentliga förvaltningen (1 kap. 8 §). Vidare stadgas att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt kommuner (12 kap. 4 §). Staten kan alltså använda lagstiftning för att ge kommunerna ansvaret för olika slags offentliga uppgifter. Vidare får kommuner ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som anknyter till kommunens område eller dess medlemmar (2 kap. 1 § kommunallagen).

Ansvarsfördelningen mellan myndigheter regleras i ett flertal författningar, bl.a. regeringsformen, kommunallagen samt olika speciallagar och förordningar. Riksdag och regering kan justera ansvarsfördelningen genom ändringar i lag respektive förordning. Det innebär att fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun inte är given, utan kan växla över tid. Regeringen har uttalat att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra precisa gränser för den kommunala kompetensen. Den bör kunna förändras med samhällsutvecklingen och grundas på praktiska överväganden.⁸

I de frågor kommunen har tilldelats ett ansvar gäller principen om kommunalt självstyre. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst och innebär att kommuner och regioner har långtgående möjligheter att själva besluta om, finansiera och driva de verksamheter som ingår i deras ansvar (1 kap. 1 § RF). I förarbetena till kommunallagen framhålls att självstyrelsen i grunden är en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån. Principen ska

⁸ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*; given Stockholms slott den 16 mars 1973, s. 190 f.

gälla för all kommunal verksamhet, men självstyrelsen kan aldrig vara total.⁹

Vid inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska en proportionalitetsbedömning göras, och inskränkningar bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § RF). Lagrådet har vid upprepade tillfällen uttalat att gränsdragningen för självstyret snarare är en politisk än en rättslig fråga.¹⁰ Även konstitutionsutskottet har anfört att det kan vara komplicerat att i ett konkret fall avgöra vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen och vad som inte är det. Enligt utskottet är det i ett lagstiftningsärende i sista hand riksdagen som ska göra en sådan bedömning.¹¹

Riksdagen och regeringen kan styra kommuner och regioner genom regelstyrning, finansiell styrning eller annan styrning. Regelstyrning förekommer i lagar, förordningar eller föreskrifter. Finansiell styrning innebär att staten styr genom exempelvis skatter, avgifter, bidrag eller subventioner. Nationella inriktningsdokument är normalt sett inte juridiskt bindande. Ett sådant exempel är Nationell plan för kontroll i livsmedelskedjan (NKP), som myndigheterna i livsmedelskedjan tar fram tillsammans. Planen beskriver de viktigaste målen och prioriteringarna. NKP är styrande för den offentliga kontrollen under de kommande åren (avsnitt 7.4). Det förekommer även annan styrning som innehåller mjuka styrmedel som inte är tvingande. Regeringen kan till exempel ge myndigheter i uppdrag att stödja, informera och samverka med regioner och kommuner.

Den statliga styrningen av kommunala verksamheter sker även genom olika typer av stöd och vägledningar, som t.ex. nationella riktlinjer, allmänna råd, vägledningar, beslutsstöd, handböcker och rekommendationer. Denna styrning syftar i regel till att vara ett kunskapsstöd, men den kan också ses som ett sätt för staten att påverka kommuners och regioners verksamhet. Förtydliganden och anpassning av EU-lagstiftningen till svenska förhållanden sker ofta genom myndigheternas föreskrifter, men även genom andra typer av stöd och vägledningar. Som medlemsstat i EU får Sverige inte ha kvar eller införa statliga författningar som strider mot EU-rätten. Därmed kan EU-lagstiftningen minska statens möjligheter att reglera

⁹ Prop. 1990/91:11, *om en ny kommunallag*, s. 22 f.

¹⁰ Prop. 1991/92:170, *om Europeiska samarbetsområdet (EES)*, s. 161–163 samt Lagrådets yttrande i bilaga, bet. 1998/99:BoU11, *Kommunala bostadsföretag*, s. 23 ff.

¹¹ Bet. 1980/81:KU22, *om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak*.

kommunala verksamheter. Stöd och vägledningar är inte tvingande eller juridiskt bindande.

En utförlig beskrivning av den svenska förvaltningsmodellen finns i betänkandet SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*.

6.5 Statsstöd

EU:s regler om statsstöd syftar till att förhindra snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden. Statsstöd är när det offentliga, såsom staten, kommuner eller regioner stödjer en viss verksamhet med offentliga medel på ett sätt som ger mottagaren en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Regler om statsstöd finns bl.a. i artikel 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

6.5.1 Utgångspunkten är att statsstöd är förbjudet

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna (artikel 107.1 i EUF-fördraget).¹² Det är inte bara direkta bidrag som kan vara statliga stöd, utan förbudet träffar även andra åtgärder som gynnar vissa företag ekonomiskt, t.ex. skattelättnader, försäljningar under marknadspris, borgensåtaganden utan någon marknadsmässig borgensavgift och kapitaltillskott utan krav på marknadsmässig avkastning.¹³

När det gäller offentlig kontroll kan exempelvis en medlemsstats avgiftsuttag anses utgöra statsstöd. Det gäller bara om samtliga kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda. En åtgärd som inte uppfyller samtliga kriterier i artikel 107.1 EUF-fördraget behöver inte anmälas till kommissionen innan medlemsstaten genomför den.

¹² Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

¹³ SOU 2011:69, *Olagligt statsstöd*, s. 16.

6.5.2 Möjlighet till undantag från statsstödsbestämmelserna

Det ankommer på kommissionen att pröva nya stödåtgärder och ändringar av befintliga statsstöd som medlemsstaterna planerar. Medlemsstaterna måste därför anmäla sina stödåtgärder till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 innan de verkställs. Statsstöd kan vara förenligt med den inre marknaden om det är fråga om:

- Stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i artikel 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,
- stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Kommissionen har även antagit förordningar om undantag från anmälningsskyldigheten. Stöd som lämnas i enlighet med EU:s tre gruppundantagsförordningar behöver inte anmälas till kommissionen.¹⁴ Den s.k. GBER-förordningen tillämpas bl.a. på stöd till regional utveckling, investeringsstöd till små och medelstora företag, forskning, utveckling och innovation.¹⁵ Den s.k. ABER-förordningen tillämpas på olika stöd till förmån för mikroföretag samt små och

¹⁴ Kommissionens förordning (EU) 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, Kommissionens förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁵ Kommissionens förordning (EU) 651/2014.

medelstora företag som är verksamma inom jordbruks- och skogsbrukssektorn.¹⁶

Ett offentligt stöd till lågt värde utgör under vissa förutsättningar inte statsstöd. Om villkoren i någon av de fyra förordningarna om de minimis-stöd är uppfyllda anses kriterierna i begreppet statligt stöd i artikel 107.1 EUF-fördraget inte vara uppfyllda.¹⁷ Den allmänna förordningen om de minimis-stöd omfattar stöd som sammanlagt inte överstiger 300 000 euro över en period på tre år per stödmottagare.¹⁸ Den allmänna förordningen om de minimis-stöd gäller inte för stöd till verksamheter inom primärproduktion av jordbruksprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter. Förordningen om stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn riktar sig till företag som är verksamma inom primärproduktion av jordbruksprodukter och omfattar stöd som sammanlagt inte överstiger 50 000 euro över en period på tre år per stödmottagare.¹⁹ Det finns dessutom ett ackumulerat högsta belopp, ett ”nationellt tak” för hur mycket stöd ett EU-land får bevilja företagen under en treårsperiod. För Sveriges del är detta belopp 148,4 miljoner euro. Förordningen om stöd av mindre betydelse inom fiskeri och vattenbrukssektorn riktar sig till primärproducenter och omfattar stöd som sammanlagt inte överstiger 30 000 euro över en period på tre år per stödmottagare och har ett nationellt tak om 7 544 000 euro på en treårsperiod.²⁰ Den fjärde förordningen om de minimis-stöd riktar sig till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, exempelvis posttjänster, sociala tjänster eller apotekstjänster i glesbygd.²¹ Denna förordning omfattar stöd som sammanlagt uppgår till högst 750 000 euro under en treårsperiod.

¹⁶ Kommissionens förordning (EU) 2022/2472.

¹⁷ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, Kommissionens förordning (EU) 2024/3118 av den 10 december 2024 om ändring av förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn, Kommissionens förordning 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och Kommissionens förordning 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁸ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831.

¹⁹ Kommissionens förordning (EU) 2024/3118 om ändring av förordning nr 1408/2013.

²⁰ Kommissionens förordning (EU) 717/2014.

²¹ Kommissionens förordning (EU) 2023/2832.

En faktor att beakta avseende de minimi-stöden är att flera aktörer kan ses som "ett enda företag" om de har en nära förbindelse med varandra, t.ex. om de ingår i en koncern. Om sådan nära förbindelse föreligger räknas deras stöd av mindre betydelse ihop.

Bestämmelser om myndigheters förpliktelser att rapportera stödåtgärder finns i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Enligt samma lag måste den myndighet som lämnat stödet återkräva ett olagligt stöd med ränta från stödmottagaren.

Vidare har kommissionen antagit riktlinjer, rekommendationer, tillkännagivanden och meddelanden för att underlätta medlemsstaternas tillämpning av statsstödsreglerna.

En medlemsstat får alltså inte lämna statsstöd som inte godkänts av kommissionen eller utformats enligt vissa undantagsbestämmelser som kommissionen beslutat.

7 Kontrollmyndigheterna och deras uppgifter

I uppdraget ingår att beskriva Sveriges nuvarande kontrollorganisation för livsmedel, foder, ABP och de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med dessa kontroller. Vidare ingår att beskriva kontrollerna inom de områdena samt att analysera förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. I uppdraget ingår också att undersöka alternativa kontrollstrukturer och föreslå hur kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras för att kontrollen ska vara så verkningsfull, effektiv och enhetlig som möjligt. Som ett första steg redogör vi i detta kapitel översiktligt för hur den befintliga kontrollorganisationen för de olika områdena ser ut.

I uppdraget ingår också att beskriva den nuvarande horisontella och vertikala samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter, samt att analysera om den är ändamålsenlig och kostnadseffektiv ur såväl ett myndighetsperspektiv som ett företagsperspektiv. Uppdraget omfattar också att föreslå hur samverkan mellan kontrollmyndigheterna och mellan de samordnande myndigheterna kan öka om det bedöms som önskvärt. Eventuella begränsningar ska kartläggas när det gäller horisontell och vertikal samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter. Vi ska analysera hur begränsningarna påverkar bl.a. företagens konkurrenskraft samt den offentliga kontrollens och annan offentlig verksamhets effektivitet och utförande. Avslutningsvis är vårt uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar den horisontella och den vertikala samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter bl.a. i syfte att förenkla för företagen. Som ett första steg i detta beskriver vi i kapitlet därför de mest väsentliga samordnings- och samverkansformer som finns mellan de lokala, regionala och centrala

kontrollmyndigheterna inom områdena livsmedel, foder och ABP och den djurskyddskontroll som utförs i anslutning till, eller i samband med kontrollerna för dessa områden.

Förutom de uppgifter som relaterar till offentlig kontroll i livsmedelskedjan har kontrollmyndigheterna andra uppgifter som nu är av betydelse. Kapitlet behandlar därför också kontrollmyndigheternas ansvar rörande samhällsviktig verksamhet, rådgivning samt digitalisering.

7.1 Myndigheternas ansvar

Den rättsliga grunden för myndigheterna att bedriva offentlig kontroll, deras ansvar och befogenheter regleras både i EU-lagstiftningen och i svensk lagstiftning. Med behörig myndighet avses enligt artikel 3.3 i kontrollförordningen de centrala myndigheter i en medlemsstat som ansvarar för organisationen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i enlighet med kontrollförordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i samma förordning, varje annan myndighet som tilldelas detta ansvar, eller i lämpliga fall, motsvarande myndighet i tredje land. I den nationella lagstiftningen används begreppet kontrollmyndighet i syfte att beskriva den myndighet som utövar offentlig kontroll.¹

I betänkandet använder vi begreppen central behörig myndighet samt operativ kontrollmyndighet eller bara kontrollmyndighet. Det finns inga definitioner, varken i EU-lagstiftningen eller i nationell lagstiftning, för begreppen. Med central behörig myndighet avser vi den statliga myndighet som av regeringen är utsedd att ge råd, stöd och vägledning eller ska samordna andra kontrollmyndigheters offentliga kontroll. Det kan variera mellan olika områden exakt vilka uppgifter den centrala behöriga myndigheten har. Detta framgår av respektive sakområdes lag eller förordning. Den operativa kontrollmyndigheten är den myndighet som genomför den faktiska granskningen av ett kontrollobjekt i syfte att kontrollera om kontrollobjektet uppfyller objektiva kriterier så som de krav och villkor som gäller för verksam-

¹ Exempelvis 8 kap. 1 § djurskyddslagen (2018:1192).

heten.² De centrala behöriga myndigheterna kan samtidigt också utgöra operativa kontrollmyndigheter.

7.2 Den offentliga kontrollens nuvarande organisation

Utförandet av kontrollen är fördelad på 270 kontrollmyndigheter. På central och regional nivå utgörs dessa av Livsmedelsverket och Jordbruksverket samt de 21 länsstyrelserna. Merparten utgörs dock av kommuner eller kommunalförbund. Under 2023 fanns det 25 kommunala kontrollmyndigheter som bestod av mer än en kommun, vilket innebär att Sveriges 290 kommuner omfattade 247 kommunala kontrollmyndigheter.

Tabell 7.1 nedan ger en överblick över fördelningen av ansvaret inom livsmedelskedjan mellan de olika kontrollmyndigheterna i Sverige. I tabellen anges kontrollmyndigheternas samtliga ansvarsområden, inklusive de områden som myndigheterna har ett samordningsansvar för (övergripande ansvar), samt de områden inom livsmedelskedjan som kontrollmyndigheten faktiskt utför kontroll av (operativ kontroll). De kontrollområden som omfattas av denna utredning är fetmarkerade.

² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/om-den-nationella-kontrollplanen/definitioner-och-begrepp>, hämtad den 18 oktober 2024.

Tabell 7.1 Ansvarsfördelningen inom livsmedelskedjan

Fördelning per kontrollmyndighet.

Kontrollmyndighet	Övergripande ansvar	Operativ kontroll
Livsmedelsverket	Livsmedel Ekologisk produktion/ekologiska produkter Skyddade beteckningar	Livsmedel ABP Djurskydd vid slakterier Ekologisk produktion/ekologiska produkter Handelsnormer Skyddade beteckningar
Jordbruksverket	Foder ABP Djurskydd/djurskydd vid slakterier Ekologisk produktion/ekologiska produkter Handelsnormer Djurhälsa Växtskadegörare	Foder ABP Ekologisk produktion/ekologiska produkter Handelsnormer Djurhälsa Växtskadegörare
Länsstyrelserna	Samordnar kommunerna inom länet	Livsmedel (primärproduktion) Foder (primärproduktion) ABP Djurskydd Ekologisk produktion/ekologiska produkter Handelsnormer Djurhälsa Växtskyddsmedel Skyddade beteckningar
Kommunala kontrollmyndigheter		Livsmedel ABP Ekologisk produktion/ekologiska produkter Handelsnormer Växtskyddsmedel Skyddade beteckningar

I beskrivningen av kontrollmyndigheterna i följande avsnitt görs inledningsvis en bredare genomgång av hela deras ansvarsområde inom livsmedelskedjan. När det därefter kommer till beskrivningen av myndigheternas faktiska kontroll görs en avgränsning till de om-

råden inom livsmedelskedjan som är aktuella i vår utredning, dvs. livsmedel, foder, ABP och djurskydd vid slakt.

7.3 Kontrollmyndigheternas organisation och ansvarsområden

7.3.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket bildades 1972 genom att Kungliga veterinärstyrelsen delades upp i Statens livsmedelsverk och Lantbruksstyrelsen. I samband med detta fördes även delar av verksamheten vid Statens institut för folkhälsan och Kommerskollegium över till Statens livsmedelsverk.

Livsmedelsverket är central behörig myndighet på livsmedelsområdet, vilket innebär att myndigheten leder och samordnar livsmedelskontrollen exempelvis genom att utfärda föreskrifter till livsmedelslagen (2006:804) samt att vägleda de operativa kontrollmyndigheterna.

Ramarna för myndighetens verksamhet anges i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket och i myndighetens regleringsbrev. Enligt instruktionen för Livsmedelsverket ska myndigheten bl.a. verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll, leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen. Vidare ska Livsmedelsverket informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regelverk, om en hållbar livsmedelskonsumtion och om andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet samt underlätta och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för en konkurrenskraftig livsmedelskedja (2 §). Detta gör myndigheten exempelvis genom att ge råd och stöd om tillämpning av lagstiftningen (via Kontrollwiki och Livstecknet), genomföra utbildningar för personer verksamma inom livsmedelskontrollen och utföra revisioner.

Livsmedelsverket ansvarar för att samordna arbetet med den nationella kontrollplanen (avsnitt 7.4), vilken tas fram i samarbete med bl.a. Jordbruksverket, och den årliga rapporten till EU-kommissionen om kontrollen i livsmedelskedjan. Livsmedelsverket ansvarar också för samordningen av det nationella systemet för revision enligt artikel 6 i kontrollförordningen (kap. 8). Vidare ansvarar myndigheten för nationell samordning av dricksvattenfrågor inklusive

kris- och beredskapsplanering. Myndigheten ansvarar även för nationell samordning av kris- och beredskapsfrågor gällande livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen. Ansvaret gäller också för den övervakning som utförs inom ramen för de nationella kontrollprogrammen. I programmen ingår de kategorier av livsmedel där riskerna med olika kemiska ämnen, mikroorganismer eller livsmedelsfusk bedöms vara stora. Provtagning görs bl.a. av levande djur och produkter av animaliskt ursprung för att hitta rester av läkemedel och andra ämnen med farmakologisk verkan, spår av salmonella, men också av olivolja för att motverka fusk och skydda konsumenterna. De flesta av dessa provtagningsprogram styrs av EU-gemensam lagstiftning och alla medlemsstater är skyldiga att genomföra programmen.³

Varje år överlämnar Livsmedelsverket till regeringen resultat och analys av den rapportering som de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna gör till myndigheten. Livsmedelsverket lämnar också årliga rapporter om myndighetens egen kontroll till regeringen och EU-kommissionen. Härutöver redovisar Livsmedelsverket årligen till regeringen hur livsmedelskontrollen kan utvecklas och förbättras.⁴

Livsmedelsverkets organisation

Livsmedelsverket leds av en generaldirektör som är myndighetschef. Myndigheten är organiserad i sex avdelningar: Laborativ undersökning och analys, Risk- och nyttovärdering, Råd- och reglering, Livsmedelskontroll, Livsmedels- och dricksvattenförsörjning och Myndighetsstöd. Myndighetens ledningsgrupp består av generaldirektören och sex avdelningschefer. Till stöd för myndighetsledningen finns en stabsenhet.

Livsmedelsverket har sitt säte i Uppsala och har cirka 680 anställda, varav nästan 320 är anställda på avdelningen för Livsmedelskontroll. Livsmedelsverkets avdelning för livsmedelskontroll består av fyra enheter. Den operativa kontrollen bedrivs inom de tre regionala enheterna för norra, mellersta respektive södra Sverige. Den fjärde en-

³ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/provtagningsprogram-for-vissa-livsmedel>, hämtad den 21 november 2024.

⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/myndigheter-kontrollorgan-och-laboratorier3/myndigheterna-i-livsmedelskedjan/livsmedelsverket>, hämtad den 16 maj 2024.

heten är en stödenhet som ger stöd till den operativa kontrollen, såväl när det gäller administration som kopplat till bedömningar och arbetssätt. Revisionsverksamheten är placerad på avdelningen för myndighetstöd, enheten för utvärdering och samhällsanalys. Tre personer utför revisioner (dock inte på heltid). Dessa personer utför både internrevisioner och revisioner av länsstyrelser.

Livsmedelsverkets generella kontrollansvar

Livsmedelsverkets kontrollverksamhet består framför allt av kontroll av sådana animalieanläggningar som omfattas av särskilda hygienkrav (853-anläggningar). Det är till exempel slakterier, mejerier, äggpackerier och styckningsanläggningar. Dessutom kontrollerar Livsmedelsverket vissa specifika livsmedelsanläggningar såsom de som tillverkar spritdrycker. I Sverige finns cirka 1 500 anläggningar som har Livsmedelsverket som kontrollmyndighet.⁵ För dessa anläggningar ansvarar myndigheten för kontrollen enligt livsmedelslagstiftningen (inklusive skyddade beteckningar och vissa handelsnormer) och kontrollen av ABP. I Livsmedelsverkets ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar fanns det omkring 1 150 registrerade företag i oktober 2023.⁶ Livsmedelsverket ansvarar även för viss djurskyddskontroll vid slakt av djur, kontrollen vid import av livsmedel (inklusive kontroll av vissa kontaktmaterial) vid gränskontrollstationer samt den kontroll som utförs inom ramen för de nationella provtagningsprogrammen.⁷

Livsmedelsverkets kontrollansvar inom livsmedel, djurskydd och ABP

Livsmedel

För merparten av livsmedelskontrollen av anläggningar i leden efter primärproduktionen sker riskbedömningen av dessa anläggningar utifrån en riskklassningsmodell som har tagits fram av Livsmedels-

⁵ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L 2024 nr 09, s. 9.

⁶ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-30, s. 23.

⁷ SOU 2024:44 *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 212.

verket. Den 1 januari 2024 infördes en ny riskklassningsmodell av Livsmedelsverket. Genom Livsmedelsverkets tidigare riskklassningsmodell placerades varje livsmedelsanläggning i sin respektive risk- och erfarenhetsklass. Resultatet av riskklassningen ledde till en årlig kontrolltid, dvs. ett antal timmar som skulle motsvara den genomsnittliga tiden för kontroll per år för anläggningen. Till skillnad från tidigare, då kontrollen beräknades utifrån antal timmar per år, utgår den nu gällande riskklassningsmodellen ifrån hur många kontroller verksamheten behöver under en femårsperiod.

Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell används för att bedöma kontrollbehovet hos bl.a. livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion samt för anläggningar för dricksvattenförsörjning, tillverkare av snus och tuggtobak och kontaktmaterialverksamheter. Modellens grundprinciper finns i Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (LIVSFS 2023:2) om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll. Flera kontroller omfattas dock inte av modellen. Exempelvis omfattas inte kontroll vid export av livsmedel. Inte heller gäller modellen vid Livsmedelsverkets offentliga kontroll av aktiviteterna slakt och vilthantering vid anläggningar som är godkända enligt förordning (EG) nr 853/2004 vid t.ex. besiktning av djur och djurkroppar före och efter slakt, samt vid djurskyddskontroll och kontrollen av ABP i samband med detta.

Enligt riskklassningsmodellen riskklassas verksamheter utifrån deras huvudsakliga inriktning, aktiviteter med kontrollbehov, produktgrupper kopplade till särskilda regler och verksamhetens omfattning. Vad gäller aktiviteterna med kontrollbehov så har varje aktivitet en s.k. kontrollpoäng, som visar på behovet av kontroll av aktiviteten.

Genom riskklassningsmodellen kan kontrollmyndigheterna fastställa en kontrollfrekvens för verksamheter inom kontrollmyndigheternas kontrollansvar, dvs. det antal kontroller per fem år som kontrollmyndigheten ska utföra. Det finns dock en möjlighet till justering av kontrollfrekvensen i enskilda fall om verksamheten får en orimlig kontrollfrekvens. Kontrollfrekvensen kan även sänkas i "ett steg" både vid god efterlevnad av lagstiftningen respektive vid innehav av giltigt certifikat (dvs. totalt två steg) för en tredjepartsstandard, som Livsmedelsverket har granskat och tagit upp i en för-

teckning (s.k. tredjepartscertifiering).⁸ Tredjepartscertifieringar kan vara aktuellt hos i princip samtliga typer av livsmedelsföretag, t.ex. hos livsmedelstillverkare, butiker och restauranger.

Djurskyddskontroll i samband med kontroll av livsmedel

Livsmedelsverket utövar viss djurskyddskontroll genom de officiella veterinärerna och de officiella assistenterna på slakterier vid slakt av djur (8 kap. 6 och 9 §§ djurskyddsförordningen [2019:66]). Före slakt kontrolleras bl.a. om djuren är friska, rena och i djurskyddsmässigt acceptabelt skick. Då ingår även kontroll av dokument som innehåller information om slaktdjuren från tidigare led i livsmedelskedjan. Efter slakten utförs även viss djurskyddskontroll. Exempelvis kan hull kontrolleras där man kan titta på fettet på kroppen och runt organ. Efter slakt kan även upptäckas att djur är dräktiga, vilket kan vara ett djurskyddsproblem om djuren har transporterats när de är för långt gångna. Förutom de djurskyddskontroller som sker vid besiktning före och efter slakt kontrolleras också att slakterierna följer bestämmelserna för djurskydd under tiden djuren är på slakteriet. Exempelvis kontrolleras uppställningen av djuren på slakteriet och att de bedövas och avlivas på rätt sätt. Om det vid kontrollerna framkommer att djuren uppvisat tecken på djurskyddsbrister som kan ha uppstått under uppfödningen eller transporten till slakteriet, eller om det framkommer att det finns djurskyddsbrister på slakteriet eller det sker djurskyddsbrister i samband med slakt, informerar Livsmedelsverket ansvarig länsstyrelse om detta eftersom länsstyrelserna är behörig kontrollmyndighet för djurskyddet i primärproduktionen och under transporter. Om Livsmedelsverket eller länsstyrelsen misstänker att det har skett ett brott mot djurskyddslagstiftningen ska myndigheten göra en anmälan till polis eller åklagare. Den officiella veterinären kan fatta beslut av mer akut karaktär direkt på plats om ett djur utsätts eller kan antas bli utsatt för onödigt lidande för att förhindra lidandet vid slakt.⁹

Kontrollen av slakterier och vilthanteringsanläggningar faller utanför den generella riskklassningsmodellen, men är ändå risk-

⁸ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/753/riskklassning-av-anlaggningar-och-verksamheter-fran-och-med-2024>, hämtad den 11 maj 2024.

⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/livsmedelsverkets-kontroller-vid-slakt>, hämtad den 16 maj 2024.

baserad och styrs av en egen modell som bl.a. utgår från djurslag och produktionsvolym. Denna modell för riskklassning av slakterier inkluderar kontrollbehovet avseende djurskyddsaspekterna.

ABP

Livsmedelsverket har också ansvaret för kontrollen av företagens hantering och utlämnande av ABP från de livsmedelsanläggningar som har Livsmedelsverket som kontrollmyndighet.

7.3.2 Jordbruksverket

Statens jordbruksverk bildades 1991 och ersatte då Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd. År 2004 bildades Djurskyddsmyndigheten, vilken dock upphörde redan 2007, varvid verksamheten inordnades i Jordbruksverket.

Jordbruksverket är den centrala förvaltningsmyndigheten inom jordbruk, fiske och landsbygd. Jordbruksverket är central behörig myndighet i fråga om foder, djurhälsa och djurskydd, ABP, växtskadegörare och vissa handelsnormer. Myndigheten är även en av flera ansvariga myndigheter i fråga om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- eller foderproduktion. Jordbruksverket leder och samordnar kontrollen inom sina kontrollområden, bl.a. genom att utfärda tillämpningsföreskrifter och bistå övriga kontrollmyndigheter med rådgivning. Jordbruksverket är även chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen.

Ramarna för myndighetens uppdrag anges i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk och i myndighetens regleringsbrev. Jordbruksverket har som förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna (1 § förordning med instruktion för Statens jordbruksverk). Till myndighetens främsta uppgifter hör att ha det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, inklusive att vara utbetalande myndighet för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Vidare ska Jordbruksverket arbeta för en kon-

kurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion genom att beakta behovet av stärkt konkurrenskraft för företag, samt tillhandahålla god service och lättillgänglig information och verka för förenkling och administrativa lättnader. Myndighetens uppgifter är vidare att säkerställa ett gott djurhälsotillstånd hos djur i människans vård, förebygga spridning av och bekämpa smittsamma djursjukdomar. Vidare ska myndigheten säkerställa ett gott djurskydd samt förebygga spridning av och bekämpning av växtskadegörare, verka för säkra foder och livsmedel samt för konsumenthänsyn i sin del av livsmedelskedjan. Myndigheten ska också verka för en riskbaserad, effektiv och likvärdig kontroll inom sitt verksamhetsområde och samordna och följa upp den kontrollen (2, 2 a och 3 §§ förordning med instruktion för Statens jordbruksverk).

Jordbruksverkets organisation

Jordbruksverket är en styrelsemyndighet vilket innebär att styrelsen har fullt ansvar för verksamheten. Styrelsen består av ledamöter som är utsedda av regeringen. Generaldirektören ingår i styrelsen och leder den löpande verksamheten på Jordbruksverket. Vid myndigheten finns även en överdirektör, som är ställföreträdande generaldirektör. I myndighetsledningen ingår förutom generaldirektören och överdirektören även chefen för Distriktsveterinärerna, avdelningscheferna och kommunikationschefen.

Myndighetens operativa verksamhet bedrivs inom nio avdelningar: Jordbruks- och analysavdelningen, Djuravdelningen, Växt- och kontrollavdelningen, Avdelningen för utbetalande organ EU-stöd, Jordbrukarstödsavdelningen, Projekt- och investeringsstödsavdelningen, Utveckling- och digitaliseringsavdelningen, Verksamhetsstödsavdelningen och Distriktsveterinärerna. Av dessa ansvarar Djuravdelningen bl.a. för fodertillverkning, smittskydd, att samordna kontrollen av in- och utförsel av djur och djurprodukter samt för djurskyddsfrågor. Avdelningen har också ansvar för att utföra revisioner av länsstyrelsens foderkontroll i primärproduktionen samt revisioner av länsstyrelsens ABP-kontroll av transportörer. Växt- och kontrollavdelningen ansvarar bl.a. för frågor inom växtodlings- och trädgårdsområdet, ekologisk produktion och kontroll, utsäde, GMO samt för biologisk mångfald och variation i odlingslandskapet. Avdelningen ansvarar

också för operativa kontroller inom bl.a. import- och produktionskontroll för att förebygga risken för spridning av växtskadegörare, för klassificering av slaktkroppar och gällande förekomst av växtskadegörare.

Distriktsveterinärerna ansvarar i kontrollhänseende för tillgänglighet och beredskap som rör smittsamma sjukdomar. Distriktsveterinärerna är också officiella veterinärer vilket innebär att de t.ex. kan utfärda intyg vid in- och utförsel av djur och djurprodukter inom och utanför EU. De har tillsyn av anläggningar som är godkända för handel inom EU och de gör stickprovskontroller i samband med införsel från EU.

Jordbruksverkets huvudkontor ligger i Jönköping. Därutöver har myndigheten regionala kontor i Kalmar, Landskrona, Linköping, Skara, Uppsala, Göteborg och Söderhamn. Distriktsveterinärerna finns över hela landet, med mottagningar och filialer på cirka 100 platser. Jordbruksverket har totalt cirka 1 750 anställda (inklusive Distriktsveterinärerna) varav cirka 1 100 arbetar på huvudkontoret i Jönköping. Jordbruksverket har personal som är regionalt placerade vid de olika regionala kontoren. På kontoret i Göteborg arbetar knappt 15 personer. I Kalmar arbetar knappt 10 personer och under växtsäsongen är även två säsongsanställda knutna till växtskyddscentralens fältarbete. Nästan 100 personer är placerade i Landskrona där det finns medarbetare från flera avdelningar representerade och ett flertal säsongsanställda. I Linköping arbetar nästan 15 personer, i Skara arbetar drygt 10 personer och i Söderhamn arbetar 20 medarbetare. I Uppsala finns flera avdelningar representerade med totalt ett 30-tal personer. Inom Distriktsveterinärerna finns cirka 500 veterinärer, djursjukskötare och djurvårdare. Distriktsveterinärernas stödfunktioner som HR, lön och ekonomi, Digitalisering & it, Inköp samt Marknad finns i Jönköping.

Vid Jordbruksverket finns även ett flertal nämnder och råd inom myndighetens ansvarsområden, som exempelvis Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård och Centrala djurförsöksetiska nämnden, för vilka Jordbruksverket tillhandahåller administrativt stöd och upplåter lokaler.

Jordbruksverkets generella kontrollansvar

Jordbruksverket utför kontroll inom flera av kontrollförförordningens olika områden. Utöver kontrollen av olika aktörer och anläggningar inom livsmedelskedjan ansvarar Jordbruksverket även för den importkontroll som ska utföras vid gränskontrollstationer när det kommer till levande djur, animaliska produkter och ekologiska jordbruksprodukter som inte är avsedda som livsmedel, foder samt växter, växtprodukter och andra föremål (exempelvis trä och träemballage) som kan sprida växtskadegörare.¹⁰

Jordbruksverkets kontrollansvar inom foder, ABP och djurskydd

Under oktober 2023 fanns cirka 48 000 anläggningar registrerade inom olika typer av företag i foderproduktionen. Av dessa kontrolleras drygt 2 000 av Jordbruksverket och resterande anläggningarna finns inom primärproduktionen. I Jordbruksverkets djurkontrollenhets ABP-kontroll fanns det omkring 550 registrerade företag i oktober 2023.¹¹

Foder

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för foderkontrollen och är som nämns ovan central behörig myndighet inom foderområdet. Djuravdelningen har ansvar för att ge råd, stöd och vägledning till foderföretagare samt till kontrollmyndigheter. Djuravdelningen tar även fram föreskrifter som reglerar foderområdet och har ansvar för att göra åiterrapporteringar om foderkontrollen till EU-kommisionen och regeringen. Djuravdelningen utför också offentlig kontroll avseende foderindustrin, importörer och distributörer, inklusive transportörer, samt lager och butiker som hanterar foder, alltså kontroll avseende foderföretag utanför primärproduktionen. Avdelningen ansvarar också för revisioner av länsstyrelsens foderkontroll i primärproduktionen.

¹⁰ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 216.

¹¹ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-30, s. 10 och s. 23.

Kontrollen av foder är riskbaserad och inriktad mot områden där avvikelser kan förväntas ha betydelse för fodersäkerheten. Kontrollfrekvensen baseras på riskklasser för olika verksamhetstyper.¹²

ABP

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för kontrollen av ABP och är central behörig myndighet på området. Även när det kommer till ABP-kontrollen har Djuravdelningen ansvar för att ge råd, stöd och vägledning till företagare samt till kontrollmyndigheter. Djuravdelningen tar även fram föreskrifter som reglerar området och har ansvar för att göra återrapporteringar om kontrollen till EU-kommissionen och regeringen. Djuravdelningen utför vidare offentlig kontroll vid anläggningar som har godkänts och registrerats av Jordbruksverket utom vid förbränningsanläggningar i primärproduktionen (kommunernas ansvar) och hos transportörer (länsstyrelsernas ansvar). Avdelningen har också kontrollansvar över den hantering av ABP som inte ligger hos andra myndigheter. Några exempel på verksamheter som kontrolleras av avdelningen är bearbetningsanläggningar (t.ex. företag som tillverkar bearbetat animaliskt protein såsom benmjöl och äggpulver), biogasanläggningar, tillverkare och lagringsanläggningar för organiska gödningsmedel, anläggningar för mellanhantering av ABP (som exempelvis kan mala eller frysa ABP), avfallsförbränningsanläggningar, kremeringsanläggningar, verksamheter som bedriver forskning och diagnostik samt konservatorer.¹³ Avdelningen ansvarar också för revisioner av länsstyrelsens ABP-kontroll av transportörer.

Kontrollen av ABP är riskbaserad och kontrollfrekvenserna baseras på riskklasser för olika verksamhetstyper.

Djurskydd

Jordbruksverket är den centrala myndigheten för djurskydd som ansvarar för de detaljerade djurskyddsreglerna. Jordbruksverket har som central myndighet ansvar för att vägleda och samordna de operativa

¹² SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 217.

¹³ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag, kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09.

kontrollmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna och Livsmedelsverket (8 kap. 10 § djurskyddsförordningen). Jordbruksverket har också bemyndigande att föreskriva om hur djurskyddskontrollen ska bedrivas, hur samverkan mellan kontrollmyndigheter ska gå till samt vilka skyldigheter kontrollmyndigheter eller kontrollorgan har för att lämna information om den kontrollverksamhet som bedrivs. Bestämmelser om detta finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll. Väst- och kontrollavdelningen ansvarar för revisioner av länsstyrelsernas djurskyddskontroll.

7.3.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är 21 regionala statliga myndigheter med ett brett ansvarsområde inom respektive län. Verksamheten omfattar bl.a. livsmedelskontroll, djurskyddskontroll, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar. Vidare omfattas naturvård och miljö- och hälsoskydd, folkhälsa, lantbruk och landsbygd, fiske, jämställdhet, kulturmiljö, hållbar samhällsplanering och boende och skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap. Ramarna för länsstyrelsernas verksamhet anges i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och i respektive länsstyrelses regleringsbrev.

Länsstyrelsen är delaktig i samordningen av kommunernas kontroll i länet. Exempel på hur samordningsuppdraget utförs är att det hålls länsträffar med kommunernas livsmedelsinspektörer ett par gånger om året. Jönköpings län har exempelvis en liten grupp som kallas PIK-gruppen (projektinriktad kontrollgrupp) som planerar in länsträffarna två gånger om året och utvärderar dessa regelbundet. Gruppen består av sju kommunala inspektörer som Länsstyrelsen i Jönköpings län träffar inför länsmötena. Denna grupp förbereder även länsprojekt, vanligen ett om året som sedan redovisas vid ett länsmöte. Projekten väljs ut efter röstning bland kommunerna. Gruppen utarbetar en projektplan och checklista till länsprojekt och sammanställer och utarbetar en rapport efter att projektet genomförts. I PIK-gruppens arbetsuppgifter ingår även att efter behov utarbeta samsynsaktiviteter såsom t.ex. utfärda dokument eller utföra inspektioner.

I gruppen ingår från årsskiftet 2013/2014 även att ta initiativ till utbildningsaktiviteter inklusive studieresor samt utvärdering av dessa.

Länsstyrelserna bistår också Livsmedelsverket till viss del med provtagningar vid sina kontrollobjekt av produkter som omfattas av de nationella kontrollprogrammen.

Länsstyrelsernas organisation

Landshövdingen är chef för länsstyrelsen. Hur länsstyrelserna organiserar sig varierar mellan olika län. Myndigheten har i uppdrag att följa utvecklingen och informera regeringen om länets behov. Länsstyrelserna har sina säten huvudsakligen i länets residensstad och lyder under Finansdepartementet. Länsstyrelserna hade år 2024 gemensamt totalt cirka 6 000 årsarbetskrafter, varav cirka 360 årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor, foder och ABP. Kontrollen inom livsmedelskedjan genomförs bl.a. av miljö- och hälsoskyddsinspektörer, agronomer, lantmästare, veterinärer och jurister.

Länsstyrelsernas generella kontrollansvar

Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utföra livsmedelskontroll av primärproducenter av livsmedel (såsom t.ex. vid odling och skörd av frukt, grönsaker och spannmål, uppfödning av levande djur för slakt samt mjölk- och äggproduktion, jakt, fiske, biodling och bär- och svampplockning). I primärproduktion ingår även transport, lagring och hantering på produktionsplatsen och mellan gårdar, under förutsättning att produktens natur inte väsentligen förändras. I vissa fall ingår även transporter till annan produktionsanläggning. Kontroll av primärproducenters försäljning av råmjölk och opastöriserad mjölk direkt till konsument ingår också i länsstyrelsernas ansvar.¹⁴

År 2023 fanns i Sverige cirka 38 000 livsmedelsanläggningar inom primärproduktionen. Länsstyrelsen Västra Götaland hade kontrollansvar för 22 procent av anläggningarna. Motsvarande andel för Länsstyrelsen Skåne låg på 16 procent, vilket innebär att dessa två länsstyr-

¹⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/myndigheter-kontrollorgan-och-laboratorier3/myndigheterna-i-livsmedelskedjan/lansstyrelserna>, hämtad den 16 maj 2024.

elser ansvarade för nästan 40 procent av anläggningarna i primärproduktionen. Övriga länsstyrelser andel av kontrollansvaret varierade mellan 1,5 och 6 procent av anläggningarna.¹⁵

Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter för kontrollen av foder i primärproduktionen och grundvillkorskontrollen. Länsstyrelserna ansvarar vidare bl.a. för tillsynen av djurhälsopersonal, djurhållares läkemedelshantering, hygien och smittskydd inom djurhållningen samt kontroll av transport av ABP och godkännande av omlastningsplatser för ABP. I länsstyrelsernas ABP-kontroll av transportörer och omlastningsplatser fanns det nära 500 registrerade företag i oktober 2023.¹⁶

Länsstyrelsernas kontrollansvar inom livsmedel, foder, ABP och djurskydd

Livsmedel och foder

Länsstyrelsernas kontroll av anläggningar inom primärproduktionen inbegriper områdena livsmedel, foder och djurskydd. När det kommer till länsstyrelsernas kontroll av livsmedel och foder så är denna riskbaserad och en nationell planering ligger till grund för det största urvalet av anläggningar som länsstyrelserna kontrollerar.¹⁷ Länsstyrelserna kan även kontrollera att anläggningar följer livsmedels- och foderlagstiftningen i samband med andra typer av kontroller, som exempelvis djurskyddskontroll. Länsstyrelserna samordnar i regel livsmedelskontrollen med kontroll av foderlagstiftningen.

Vid kontrollen av primärproducenter har länsstyrelserna en riskklassningsmodell som är gemensam för livsmedel och foder. Modellen tas fram gemensamt av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och länsstyrelserna. Av modellen framgår att det finns riskklasser som beräknas på de olika branschernas eller verksamhetsgrenarnas inneboende risker, dvs. den risk som är förknippad med den verksamhet som bedrivs vid anläggningen och

¹⁵ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L 2024 nr 09, s. 13 f.

¹⁶ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, s. 23.

¹⁷ Grundvillkor (som fram till och med år 2022 kallades tvärvillkor) är regler som man måste följa om man har sökt vissa av EU:s jordbrukarstöd, om man ska få full utbetalning. Bland grundvillkoren ingår vissa delar av livsmedelslagstiftningen. Enligt Livsmedelsverket räknas dock inte grundvillkorskontrollerna som offentlig kontroll.

möjligheterna att förebygga eller reducera riskerna i primärproduktionsledet. Länsstyrelserna tilldelas ett antal kontroller inom olika branscher och därefter ansvarar länsstyrelserna själva för urvalet av vilka verksamheter som ska kontrolleras. Vid kontrolluttaget tas hänsyn till kvalitetssäkringssystem. Kontrollfrekvensen inom primärproduktionen ligger på cirka två procent av alla livsmedelsanläggningar respektive foderanläggningar per år.¹⁸

Djurskydd

När det kommer till djurskyddskontrollen sker den planerade kontrollen huvudsakligen på gårdar och andra anläggningar där aktörer varaktigt håller ett flertal djur, vanligen lantbruk. Det är emellertid endast länsstyrelsernas offentliga kontroll av djurskydd vid transport till slakt och på slakteriet som omfattas av denna utredning. Urvalet av länsstyrelsernas kontrollobjekt görs enligt en riskklassningsmodell som kallas *SToRK* (*Statistik och riskklassificering av offentlig djurskyddskontroll*) och är integrerat i kontroll databasen Djurskyddskontrollregistret (DSK). Modellen ger verksamheterna riskpoäng med utgångspunkt från faktorerna bransch, djurslag, storlek på djurhållningen, hållandesystem och tidigare kontrollresultat. I viss mån vägs förekomst av kvalitetssäkringssystem in. Det görs även ett slumputtag.

ABP

Länsstyrelserna ansvarar för ABP-kontrollen vid insamling och transport av ABP och därav framställda produkter som inte är matavfall. Det är transportörer som kontrolleras av länsstyrelserna. Kontrollen av transport av ABP har inget tydligt riskklassningssystem. Länen kan här ta fram egna system för kontrolluttag.

¹⁸ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 21.

7.3.4 De kommunala kontrollmyndigheterna

Antalet kommuner i Sverige har genom två kommunindelningsreformer minskat avsevärt. Vid den första storkommunreformen 1952 minskade antalet kommuner från cirka 2 500 till 1 037. Vid den andra kommunindelningsreformen, som startade år 1962 och genomfördes under några års tid, minskade antalet kommuner så att det 1974 fanns totalt 277 kommuner. I samband med den senaste reformen infördes ett enhetligt kommunbegrepp och de olika kommuntyperna landskommuner, köpingar och städer avskaffades. Efter reformen har någon sammanläggning och några delningar av kommuner skett. Sverige har sedan cirka 20 år tillbaka haft 290 kommuner.¹⁹

De kommunala kontrollmyndigheternas organisation

De kommunala kontrollmyndigheterna varierar i stor utsträckning när det kommer till storlek, både geografiskt och befolkningsmässigt, resurser och personal (antal årsarbetskrafter) som utför offentlig kontroll och antal kontrollobjekt i kontrolluppdraget. Såsom nämns tidigare har Sverige 247 kommunala kontrollmyndigheter. Att antalet kommunala kontrollmyndigheter är färre än det totala antalet kommuner beror på att flera kommuner har bildat gemensamma kontrollmyndigheter genom att samverka i kommunalförbund eller gemensamma nämnder.

Det är kommunerna själva som inom ramen för det kommunala självstyret bestämmer hur kommunen ska vara organiserad. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen. Det högsta verkställande organet är kommunstyrelsen, som utses av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutar vilka nämnder som behövs för att kommunen ska kunna utföra sina uppgifter och väljer ledamöter. Kommunfullmäktige fastställer nämndernas budget och beslutar om taxor och avgifter. Kommunernas uppgifter på livsmedelsområdet ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (11 § livsmedelslagen). I många kommuner utgörs det av en nämnd där man samlat tillsyns- och kontrolluppdrag inom olika områden. Den löpande verksamheten är i stor utsträckning delegerad till en tjänstemannaorganisation, som ofta kallas förvaltning. Den operativa kontrollen av

¹⁹ SOU 2024:6, *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 53 f.

livsmedelslagstiftningen utförs av livsmedelsinspektörer som är anställda vid en förvaltning som är knuten till nämnden.

Det finns flera olika sätt för kommunala kontrollmyndigheter att samverka med varandra, som exempelvis genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller genom avtal. Avtalssamverkan är den vanligaste formen av formaliserad kommunal samverkan (en beskrivning av de olika samverkansformerna finns i avsnitt 7.5.3).

De kommunala kontrollmyndigheternas generella kontrollansvar

Kommunernas uppdrag inom tillsyn och kontroll består bl.a. av kontroll enligt livsmedelslagstiftningen, lagstiftningen om ABP och tillsyn enligt miljöbalken. De kommunala kontrollmyndigheterna utför offentliga kontroller av livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktionen, t.ex. i livsmedelsbutiker, restauranger, skolkök inom sina geografiska områden. Kommunerna utför också kontroller av dricksvattenanläggningar, anläggningar för tillverkning av snus- och tuggtobak samt importerade livsmedel som inte passerar en gränskontrollstation.²⁰ Kommunerna ansvarar dessutom för kontroll av försäljning och användning av växtskyddsmedel och ABP (bl.a. kontroll av före detta livsmedel, nedgrävning av döda djur samt utlämnande, transport och kompostering av matavfall). Kommunerna är även från och med 2021 ansvariga för kontrollen av kontaktmaterialverksamheter. Kommunerna bistår också Livsmedelsverket med provtagningar på sina kontrollobjekt av produkter som omfattas av de nationella kontrollprogrammen.

Många av de kommunala kontrollmyndigheterna är dessutom ansvariga för tillsynen över försäljning av alkohol, tobak, receptfria läkemedel samt för tillsynen av de rökfria miljöerna.

Den kommunala tillsynen enligt miljöbalken görs bl.a. inom områdena områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd, förorenade områden, kemikalier, avfall och energi.

De kommunala kontrollmyndigheterna kontrollerar majoriteten av livsmedelsföretagen i leden efter primärproduktionen. Det finns

²⁰ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/myndigheter-kontrollorgan-och-laboratorier3/myndigheterna-i-livsmedelskedjan/kommunerna>, hämtad den 21 maj 2024.

ungefär 96 000 sådana anläggningar i Sverige.²¹ Vid dessa anläggningar utför kommunerna kontroller enligt livsmedelslagstiftningen (inklusive kontaktmaterial). Såsom nämns ovan kontrolleras även sådana varor som inte behöver föras in över en gränskontrollstation.

När det gäller livsmedelskontrollen hade de kommunala kontrollmyndigheterna år 2022 i genomsnitt knappt tre årsarbetskrafter. Nästan en tredjedel hade mindre än en årsarbetskraft för livsmedelskontrollen, vilket kan jämföras med de största kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö som hade mellan 25 och 55 årsarbetskrafter vardera.²²

I kommunernas ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar och på lantbruk i primärproduktionen finns det ett mycket stort antal kontrollobjekt. Den ABP-kontroll som utförs sker i regel samtidigt med ordinarie livsmedelskontroll eller miljötillsyn på anläggningarna. Det finns inga säkra registeruppgifter inom dessa områden av ABP-kontrollen, men uppskattningsvis är det åtminstone cirka 50 000–75 000 företag som är kontrollobjekt i kommunernas kontroll.²³

De kommunala kontrollmyndigheternas kontrollansvar inom livsmedel och ABP

Livsmedel

Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (LIVSFS 2023:2) om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll ska kontrollmyndigheten på enhetliga och icke-diskriminerande grunder fastställa en planerad kontrollfrekvens för den regelbundna riskbaserade offentliga kontrollen för varje verksamhet som myndigheten kontrollerar (4 §). Av de allmänna råden till föreskrifterna framgår att kontrollmyndigheten bör använda Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll vid bedömning av kontrollbehov och fastställande av planerad kontrollfrekvens. Modellen innebär att varje enskild verksamhet ska bli föremål för kontroll under en femårsperiod.

²¹ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L 2023 nr 09, s. 9.

²² Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L 2023 nr 09, s. 26.

²³ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, s. 23.

ABP

De kommunala kontrollmyndigheterna ansvarar för ABP-kontrollen inom följande områden:

- Hantering av ABP vid livsmedelsanläggningar där kommunen har ansvar för livsmedelskontrollen.
- Nedgrävning av ABP.
- Utlämnande och transport av matavfall (regler för insamling och transport av matavfall i kategori 3 är dock inordnat i miljöområdet i stället för ABP-området och omfattas inte av denna utredning).
- Kompostering av matavfall när sådan kompostering genomförs på annat sätt än genom kompostering i en komposteringsanläggning som är godkänd av Jordbruksverket (exempelvis hushållskomposter eller annan lokal kompostering i mindre skala).
- Förvaring av ABP i primärproduktionen.
- Förbränningsanläggningar som förbränner ABP i primärproduktionen (t.ex. förbränning i s.k. gårdspanna av djur som dött på gården).
- Användning av organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel.
- Hantering av naturgödsel i primärproduktionen enligt förordning (EG) nr 1069/2009.

Som ovan nämnts utförs de kommunala kontrollmyndigheternas kontroll oftast i samband med kommunens livsmedelskontroll på livsmedelsanläggningar parallellt med kommunernas miljötillsyn enligt miljöbalken.

Kontaktmaterialverksamheter

När det kommer till kontaktmaterialverksamheter så har EU-lagstiftningen om kontaktmaterial funnits sedan 2004. Fram till och med den 15 juli 2021 hade Sverige däremot inte några utpekade behöriga kontrollmyndigheter. I Livsmedelsverkets föreskrifter (2023:5) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livs-

medel finns bestämmelser om krav på, och import av, material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt bestämmelser om registrering av vissa verksamheter som tillverkar, förädlar eller importerar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Sedan den 1 januari 2024 gäller Livsmedelsverkets riskklassningsmodell för livsmedel även för kontaktmaterial.

7.4 Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP)

Av kontrollförordningen följer att samtliga medlemsstater i EU ska ha en flerårig nationell kontrollplan samt att den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan som utförs av behöriga myndigheter ska utgå ifrån den nationella kontrollplanen (artikel 109).

Kontrollplanen bör omfatta samtliga områden som regleras av unionslagstiftningen om den jordbruksbaserade livsmedelskedjan och innehålla information om hur systemen för offentlig kontroll är uppbyggda och organiserade. Den nationella kontrollplanen är det instrument genom vilket en medlemsstat bör säkerställa att offentlig kontroll utförs på ett riskbaserat och effektivt sätt på hela territoriet och i alla led i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan samt i enlighet med förordningen (skäl 76).

För att säkerställa att de fleråriga nationella kontrollplanerna är enhetliga och fullständiga anges i kontrollförordningen att varje medlemsstat bör utse ett organ som ska samordna utarbetandet av den fleråriga nationella kontrollplanen och på lämpligt sätt samla in uppgifter om utförande, översyn och uppdatering av planen (skäl 77).

De fleråriga nationella kontrollplanerna ska innehålla information om bl.a. strategiska mål och hur dessa återspeglas i prioriteringen av offentlig kontroll och fördelning av resurser. Vidare innehåller kontrollplanerna information om riskklassificeringen inom offentlig kontroll, de behöriga myndigheter som utsetts och deras uppgifter på central, regional och lokal nivå, samt om vilka resurser dessa myndigheter har till sitt förfogande och om utbildning av de behöriga myndigheternas personal (artikel 110).

Den svenska kontrollplanen är fyraårig (den nu aktuella planen gäller under perioden 2022–2025) och har tagits fram gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Statens

veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, kommunerna genom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Tullverket, Förvarsinspektören för hälsa och miljö, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll och Nationellt centrum för djurvälstånd vid Statens Lantbruksuniversitet. Planen är styrande för samtliga myndigheter i livsmedelskedjan och i denna finns beskrivet myndigheternas gemensamma mål. I planen beskrivs också hur kontrollen i livsmedelskedjan är planerad, organiserad, hur den genomförs, följs upp och utvecklas. Planen vänder sig främst till chefer och ledare på myndigheter i livsmedelskedjan med ansvar för att planera, genomföra och följa upp kontroll men används också som underlag när EU:s revisorer granskar det svenska kontrollsystemet.²⁴

7.5 Samordning och samverkan mellan myndigheter

Om en medlemsstat har tilldelat ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll inom ett sakområde till mer än en behörig myndighet finns det enligt kontrollförordningen en skyldighet att säkerställa en effektiv samordning. Det finns då också krav på att utse en myndighet med samordningsansvar för varje sakområde samt ansvar för kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater (artikel 4 p. 2 i kontrollförordningen). I Sverige har ansvaret för att samordna kontrollen nationellt inom områdena livsmedel, foder, ABP och angränsade djurskyddskontroller fördelats mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Utöver att vara kontaktpunkter för kommissionen och övriga medlemsstater har dessa myndigheter även det huvudsakliga ansvaret för att lämna stöd, råd och vägledning till länsstyrelser och kommuner som rör offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom sina områden. Detta sker genom att de centrala myndigheterna samordnar kontrollen inom sitt område men också genom horisontell och vertikal samverkan, dvs. att de samverkar med andra centrala myndigheter samt med myndigheter på lokal och regional nivå. Inom vissa områden eller för specifika sakfrågor har särskilda samordningsgrupper med berörda myndigheter bildats. Dessa kan grunda sig på bestämmelser, på uppdrag från regeringen eller ha skapats på myn-

²⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/sveriges-kontroll/nationell-plan-for-kontrollen-i-livsmedelskedjan-nkp>, hämtad den 18 april 2024.

digheternas egna initiativ, i syfte att öka samverkan eller likriktningen av kontrollen inom ett visst område. Här nedan beskrivs först de centrala myndigheternas samordning. Därefter redogörs för ett urval av olika samverkansformer.

7.5.1 Nationell lagstiftning

I nationell lagstiftning finns generella bestämmelser om att myndigheter ska samverka. Enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell samverkansskyldighet, som dock inte är obegränsad. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans.²⁵

I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges vidare att förvaltningsmyndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om de samarbetsformer som finns tillgängliga för kommunala myndigheter. Samarbeten mellan kommuner kan ske genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller genom avtal (avsnitt 7.5.3).

7.5.2 Samordning

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket fullgör sin roll som vägledande myndighet på livsmedelsområdet exempelvis genom att utfärda tillämpningsföreskrifter, ge råd och stöd om tillämpning av lagstiftningen via webbsidorna Kontrollwiki och Livstecknet, genomföra utbildningar för personer verksamma inom livsmedelskontrollen eller för en specifik bransch, utföra revisioner och delta på olika nätverksträffar eller projektmöten.

²⁵ K. Ahlström, förvaltningslagen (JUNO), kommentar till 8 § förvaltningslagen.

Jordbruksverket

Jordbruksverket leder och samordnar kontrollen inom kontrollområdena foder, ABP och djurskydd, bl.a. genom att utfärda tillämpningsföreskrifter och bistå övriga kontrollmyndigheter med rådgivning, exempelvis genom vägledning. Enligt Jordbruksverket intar vägledningsdokument en central roll, men enskilda frågor om lagstiftningen stäms av genom kontakter med kontrollanter och genom information i olika typer av forum för kontrollanter. Inom foderkontrollen finns en vägledning för offentlig kontroll i primärproduktionen och en för offentlig kontroll i foderindustrin.²⁶ Det finns även en särskild vägledning för länsstyrelsernas foderkontroll inom grundvillkorskontrollerna.²⁷ Inom ABP-kontrollen finns det en vägledning för Jordbruksverkets djurkontrollenhet gällande kontroll av anläggningar som inte hanterar foder. För vägledning avseende verksamheter som hanterar foder och som också omfattas av ABP-lagstiftningen gäller vägledningen för offentlig kontroll i steget efter primärproduktionen avseende foderkontrollen.

Länsstyrelserna

Det är länsstyrelserna som ska samordna kommunernas kontrollverksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning (28 och 33 §§ livsmedelsförordningen [2006:813]). Hur denna samordning går till i praktiken skiljer sig mellan olika län. Ofta förekommande är att Länsstyrelsen och de kommuner som är belägna i länet bildar en *samordningsgrupp* inom vilken de kan samråda med varandra och där länsstyrelserna ansvarar för att sammankalla grupperna. Genom samordningsforumet hålls det inom länet länsträffar med kommunernas livsmedelsinspektörer ett par gånger om året. Exempel på andra aktiviteter som ingår i samordningen är olika typer av möten, utbildningar, studiebesök eller projekt med livsmedelsinspektörerna i länet.

²⁶ <https://jordbruksverket.se/kontroller-och-tillsyn/vagledning-for-kontroll-av-foder#h-Kontrollavfoderindustrin>, hämtad den 21 oktober 2024.

²⁷ <https://jordbruksverket.se/kontroller-och-tillsyn/kontroll-inom-jordbrukarstod-och-tvarvillkor>, hämtad den 21 oktober 2024.

7.5.3 Horisontell och vertikal samverkan

För att stärka kontrollen inom livsmedelskedjan sker samverkan på lokal, regional och nationell nivå inom många områden.

Samverkan mellan lokala, regionala och centrala myndigheter

Den *Strategiska gruppen* står för det övergripande samarbetet mellan kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan i Sverige. I den Strategiska gruppen för livsmedelskedjan samarbetar olika myndigheter och organisationer för att utveckla det svenska kontrollsystemet. I gruppen ingår representanter för Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, kommunala kontrollmyndigheter och SKR. Gruppen arbetar med att leda, utveckla och genomföra de uppdrag som är myndigheternas gemensamma ansvar, såsom exempelvis den nationella kontrollplanen och den årliga rapporten till EU-kommissionen. Gruppen arbetar också med att samordna de revisioner som EU-kommissionens revisionsorgan SANTE F genomför i Sverige.²⁸ Vi beskriver arbetet med revision i kapitel 8. Det praktiska arbetet utförs i olika arbetsgrupper. Dessa kan vara såväl permanenta som tillfälliga beroende på behov. I dagsläget finns det fyra permanenta arbetsgrupper:

- *NKP-gruppen*, som ansvarar för att uppdatera och utveckla Sveriges fleråriga nationella kontrollplan.
- *ÅR-gruppen*, som ansvarar för att sammanställa och utveckla den samlade årliga rapporten om kontrollen i livsmedelskedjan samt bistå hela den Strategiska gruppen med analyser och rekommendationer för utveckling av både kontrollen och rapporten.
- *SANTE F-gruppen*, som tar fram gemensamma strategier för SANTE F-arbetet samt återsammanställer SANTE F-rekommendationer till hela Strategiska gruppen.
- Arbetsgruppen *Bedrägerier inom den jordbruksbaserade livsmedelskedjan*, som har till uppgift att skapa en gemensam bild av hur

²⁸ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/samordning-och-samarbete-i-livsmedelskedjan/nationell-samordning-och-samarbeten>, hämtad den 21 oktober 2024.

fuskkontrollen i livsmedelskedjan ska bedrivas. Arbetsgruppens syfte är att på sikt åstadkomma ett samordnat arbete mot fusk bland myndigheterna.

Samtliga arbetsgrupper leds av Livsmedelsverket, utom SANTE F-gruppen som leds gemensamt av Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Livsmedelsverket ansvarar för det nationella systemet för revision och leder i detta syfte *Samrådsgruppen för revision*. Samrådsgruppen består av företrädare för Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. I samrådsgruppen får även representanter från kommunerna ingå. Syftet med gruppen är att den ska ge stöd och råd till de kontrollmyndigheter som utför eller låter utföra revision.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har också en kontinuerlig samverkan avseende primärproduktionen. Det sker avstämning varannan vecka om livsmedels- och foderkontrollen för de som arbetar med kontrollen i primärproduktionen av livsmedel och foder.

År 2020 fick Livsmedelsverket ett utökat ansvar att samordna dricksvattenfrågor nationellt. Det finns följaktligen en *Nationell samordningsgrupp för dricksvatten* som leds av Livsmedelsverkets generaldirektör. Den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten består av tre permanenta arbetsgrupper (*Vattenförsörjningsgruppen*, *Dricksvattenkvalitetsgruppen* och *Gruppen för civilt försvar och beredskap*) samt ett stödjande kansli. Samordningsgruppen kan även besluta om att bilda tillfälliga arbetsgrupper. I den *Nationella samordningsgruppen för dricksvatten* ingår Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Trafikverket, länsstyrelserna, SKR, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svenskt Vatten, Vattenmyndigheterna och två kommuner. Gruppen sammanträder två gånger per år och rapporterar årligen till regeringen.²⁹

Nationellt nätverk om poly- och perfluorerade alkylsubstanser (PFAS), eller *PFAS-nätverket*, är ett nätverk som består av myndighetsföreträdare, forskare, länsstyrelser, kommuner, konsulter och

²⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/samordning-och-samarbete-i-livsmedelskedjan/nationell-samordning-och-samarbeten>, hämtad den 21 oktober 2024.

företag. Det är ett öppet nätverk som Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket startade år 2014 för alla som berörs av PFAS-problemet. Sedan 2018 har också Naturvårdsverket deltagit som arrangör. Syftet med nätverket är att dela kunskap, hitta lösningar för att komma till rätta med problemen kring PFAS och förhindra framtida problem. Nätverket håller möten två gånger per år.³⁰

Det sker även samordning inom smittskydd där Livsmedelsverket har ett övergripande ansvar för beredskap vid livsmedelsburna smittor och för att Sverige har effektiva system för att förebygga, identifiera och bekämpa utbrott av sådana smittor. Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för beredskap och hantering av smittsamma djursjukdomar hos djur i människans vård. Det finns en *samverkansgrupp för utredning och bevakning av utbrott (SUBU)* där myndigheter kan dela information om exempelvis utbrott orsakade av smittämnen som sprids från livsmedel till människa. Gruppen består av Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt och har möten varannan vecka. Statens veterinärmedicinska anstalt övervakar resistensläget hos bakterier från djur och på livsmedel av animaliskt ursprung. Detta sker inom ramen för programmet *Swarm (Swedish Veterinary Antimicrobial Resistance Monitoring)* som startade år 2000. Livsmedelsverket och kommunerna medverkar till viss del i insamlingen av en del av de prover som används i övervakningen.³¹

När det kommer till utredningar och rapporteringar av matförgiftningar finns det en gemensam Handbok för utredning av utbrott som togs fram i ett myndighetsgemensamt projekt under perioden 2014–2017. De myndigheter som deltog i projektet var Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, Folkhälsomyndigheten, Miljöförvaltningen i Uppsala kommun, Smittskyddsenheten i Uppsala län och SKR. Arbetet med att ta fram handboken skedde också i samråd med ett antal andra kommuner och regioner i landet. I handboken finns råd och kun-

³⁰ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/samordning-och-samarbete-i-livsmedelskedjan/nationell-samordning-och-samarbeten>, hämtad den 21 oktober 2024.

³¹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/samordning-och-samarbete-i-livsmedelskedjan/nationell-samordning-och-samarbeten>, hämtad den 21 oktober 2024.

skaper som kan bidra till att mer effektivt stoppa smittspridning och bidra till en säkrare livsmedelshantering.³²

Härutöver kan nämnas Nationellt centrum för djurvelfärd (SCAW) som stöder Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna i frågor om djurskydd och djurvelfärd.

One stop myndighetsshop

One stop myndighetsshop är en samverkansmodell där flera myndigheter samarbetar tillsammans med branschorganisationer, entreprenörer och främjaraktörer. Samverkansmodellen utvecklades inom ramen för Tillväxtverkets samordningsuppdrag för att främja innovation i livsmedelssektorn. Internationell rankning visar att Sverige halkar efter när det kommer till innovationer på livsmedelsområdet. Företag som ligger i framkant menar att regelverk samt krångliga och tidskrävande myndighetskontakter utgör hinder som hämmar deras innovationspotential och förmåga att effektivt utveckla nya idéer och produkter. Det kan även uppstå osäkerhet kring hur regelverket ska tillämpas eller tolkas hos företagen och myndigheterna i samband med att nya livsmedel eller innovativa produkter introduceras. I syfte att hantera detta samarbetar flera myndigheter under One stop myndighetsshop i syfte att tillsammans främja innovationshöjden i livsmedelssektorn. Myndigheterna som samverkar inom ramen för samverkansmodellen är Tillväxtverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Syftet med samverkansmodellen är att hjälpa företag inom livsmedelssektorn att navigera genom regelverken mer effektivt och framgångsrikt samt att företagen ska kunna få samlad hjälp och vägledning så att innovation på så sätt kan främjas.³³

One stop myndighetsshop består av tre huvudfunktioner: en lots, en expertgrupp och ett strategiskt team. Dessa arbetar tillsammans i syfte att lösa konkreta utmaningar som företagen har och som är kopplade till regelverket genom att försöka hitta bättre och framkomligare vägar för företagare under innovationsfasen. De

³² <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/4/handbok-for-utredning-av-utbrott>, hämtad den 21 oktober 2024.

³³ <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochochsamverkan/allanavverk/onestopmyndighetsshop.6748.html>, hämtad den 26 september 2024, och Tillväxtverket, *One stop myndighetsshop – En myndighetsöverskridande samverkansmodell för förenkling och ökad innovation i livsmedelssektorn*, Rapport 0486.

arbetar även för att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för innovation i livsmedelssektorn. Vid banbrytande innovationer där regelverk och riktlinjer är otillräckliga eller saknas, arbetar man för regel- och policyutveckling.³⁴

Samverkan inom foder

Foderverksamheterna kan variera väsentligt och en lantbrukares verksamhet i primärproduktionen skiljer sig mycket från verksamheten hos en foderleverantör i foderindustrin. Samverkan sker dock på olika sätt mellan de olika kontrollmyndigheterna inom foderområdet och leds av Jordbruksverket. Följande redogörelse för samverkan inom foderområdet avser år 2023.

Inom livsmedels- och foderkontrollen i primärproduktionen finns en samverkansgrupp som heter *Referensgrupp*. I denna ingår Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och representanter från länsstyrelserna. Gruppen har möten en gång i månaden och behandlar särskilda frågor som dyker upp inom kontrollen.

På våren samlas varje år handläggare på Jordbruksverket för att diskutera resultaten från förra årets kontroll tillsammans med länsstyrelserna. Därefter träffas representanter från samtliga inblandade myndigheter för att planera vad som ska vara i fokus för kontrollen i primärproduktionen under det kommande året. Under hösten träffas representanter från samtliga inblandade myndigheter vid två tillfällen i syfte att diskutera inriktning och fokus för kontrollen i det efterföljande ledet under det kommande året.

Utöver dessa möten sker fortlöpande avstämningar genom kontakter mellan inblandade myndigheter kring frågor som kan dyka upp i kontrollverksamheten (den vertikala samordning som beskrivs ovan). Oftast brukar Jordbruksverket svara på frågor om lagstiftningen från kontrollanter på länsstyrelserna eller Jordbruksverkets djurkontrollenhet. Frågor om riskbedömning och provtagning kan också diskuteras med Statens veterinärmedicinska anstalt.³⁵

³⁴ <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochochsamverkan/allanatverk/onestopmyndighetsshop.6748.html>, hämtad den 26 september 2024.

³⁵ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 11.

Jordbruksverket använder sig också av s.k. samsynsövningar och gemensamma kontroller i syfte att uppnå enhetliga kontroller, där kontrollanter får möjlighet att jämföra hur de bedömer liknande situationer. Sådana aktiviteter genomförs både mellan kontrollanter på samma myndighet, och till viss del även mellan kontrollanter på olika myndigheter. I foderkontrollen är det huvudsakligen i kontrollen i primärproduktionen som kontrollanter på olika länsstyrelser kan göra gemensamma kontroller för att likrikta sina bedömningar. I det efterföljande ledet har man på Jordbruksverkets djurkontrollenhet ett program med syfte att kvalitetssäkra kontrollen. På enheten genomförs bl.a. övervakade kontroller, samtrimningsövningar och ”case övningar”.³⁶

Samverkan inom ABP

Även när det kommer till verksamheterna som hanterar ABP är dessa olika. En lantbrukares verksamhet i primärproduktionen skiljer sig väsentligt från exempelvis ett slakteri, eller en större biogasanläggning. Samverkan sker dock på olika sätt mellan de olika myndigheterna i ABP-kontrollen. Följande redogörelse för samverkan inom ABP-området avser år 2023.

Det kan inledningsvis nämnas att Jordbruksverket under en flerårsperiod fokuserat på att utveckla och förbättra ABP-kontrollen. Jordbruksverket såg över sina vägledningar för kontrollen, tog fram utbildningar och genomförde särskilda insatser tillsammans med kontrollmyndigheterna. Under flera år höll Jordbruksverket en årlig s.k. ABP-konferens för kontrollanter.

När det kommer till den löpande samverkan träffas handläggare på Jordbruksverket på våren för att diskutera resultaten från förra årets kontroll tillsammans med kontrollanter från länsstyrelserna och Jordbruksverkets djurkontrollenhet. Det sker också viss samverkan mellan länsstyrelserna i ABP-kontrollen. På liknande sätt samverkar också en del kommuner genom möten och forum där de diskuterar ABP-kontroll. Handläggare på Jordbruksverkets djuravdelning har även kontinuerliga avstämningar med kontrollanterna på Jordbruksverkets djurkontrollenhet.

³⁶ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 6 f.

Det sker även fortlöpande avstämningar kring frågor som kan dyka upp i kontrollverksamheten genom kontakter mellan de inblandade myndigheterna (den vertikala samordningen som beskrivs ovan). Oftast är det Jordbruksverket som svarar på frågor om lagstiftningen från kontrollmyndigheterna.³⁷

Samverkan mellan länsstyrelserna

Mellan länsstyrelserna finns ett antal nätverk inom olika områden där det sker en del samarbeten. Ett sådant är Nätverket för livsmedelskontroller, djurskydd och veterinära frågor, det s.k. *28-nätverket*. I 28-nätverket ingår chefer från olika länsstyrelser för dessa områden. Tanken är att nätverket bl.a. ska fungera som ett forum för dialog med de centrala myndigheterna och möjliggöra samverkan om länsöverskridande resurser och kompetens. Arbetet i nätverket har bl.a. resulterat i att det införts ett datasystem för registrering av foder- och livsmedelsanläggningar i primärproduktion. Systemet används också för planering och för rapportering av kontrollen.³⁸

Av Tillväxtverkets rapport *Regelförenkling för livsmedelskedjan* utvecklas vidare att det finns olika nätverkssammansättningar mellan handläggare som arbetar med samma fråga på olika länsstyrelser. Hur dessa nätverkssammansättningar ser ut varierar mellan länen och de olika tillsynsområdena. Det finns även formella nätverk som är kopplade till länsrådsgruppen som länsstyrelsegemensamt arbetar med frågor rörande bland annat landsbygd och lantbruk, djurskydd och skogsbruk. Länsrådsgrupperna företräds av kontaktlänsråd som har dialog med Regeringskansliet. Nätverken kan underlätta dialogen genom att föra fram sakfrågor som, på sikt, kan leda till förenklingar för lantbrukare. Länsstyrelserna önskar nationellt samordnade, formella samverkansnätverk. Utan nationell samordning finns det risk att icke formellt sammansatta samverkansnätverk tolkar regelverk olika i olika delar av landet.³⁹

³⁷ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska bi-produkter*, 2023-11-09, s. 24 f.

³⁸ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/samordning-och-samarbete-i-livsmedelskedjan/samarbete-mellan-myndigheter>, hämtad den 21 oktober 2024.

³⁹ Tillväxtverket, *Särskild rapport inom uppdrag 2 enligt regeringsbeslut N2019/03240/JL*, dnr Å2023-1819, 2023-04-13, s. 17.

Samverkan mellan kommuner

Kommuner och regioner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund (3 kap. 8 § kommunallagen). Exempel på sådana kommunala angelägenheter är offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförfordningen. Kommunalförbund är en för kommuner och regioner fristående juridisk person och kan bildas för samarbete mellan kommuner, mellan regioner eller mellan regioner och kommuner. Kommunalförbund är en form för frivillig samverkan mellan kommuner. Det finns dock exempel på påtvingad kommunalförbundsbyggnad, såsom i 7 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Ett kommunalförbund är uppbyggt på liknande sätt som en kommun. Ett kommunalförbund kan antingen ha fullmäktige eller en direktion. I varje kommunalförbund ska det finnas en förbundsordning. Varje förbundsmedlem ska vara representerad i den beslutande församlingen (fullmäktige eller direktion) med minst en ledamot och en ersättare. Kommunalförbund har ingen beskattningsrätt, utan verksamheten finansieras av de deltagande kommunerna eller regionerna om den inte är självfinansierad. I 9 kap. 1–18 §§ kommunallagen finns bestämmelser som ska tillämpas för kommunalförbund.

Ett annat sätt att samverka är att kommuner (eller regioner) går samman och bildar en gemensam nämnd enligt 3 kap. 9 § kommunallagen. Närmare bestämmelser om gemensamma nämnder finns i 9 kap. 19–36 §§ kommunallagen. En gemensam nämnd innebär att platserna i nämnden tillsätts med politiker från samtliga kommuner som ingår i samarbetet. Den gemensamma nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation och kan fullgöra uppgifter avseende all kommunal verksamhet. Uppgifterna för nämnden ska preciseras i en överenskommelse och det ska också finnas ett reglemente för nämnden. Varje samverkande kommun eller region ska vara representerad i nämnden. Den gemensamma nämnden är en egen myndighet precis som övriga nämnder. Den gemensamma nämnden bildar inte ny juridisk person, vilket är skillnaden i förhållande till vad som gäller för kommunalförbund. Nämnden blir i stället företrädare för alla de samverkande huvudmännen. En gemensam nämnd kan exempelvis inte fatta beslut eller ingå avtal i eget namn. Avtal träffas i stället på samtliga samverkande kommuners vägnar.

Ett tredje sätt för kommuner att samverka är genom avtalssamverkan. Avtalssamverkan innebär att en kommun ingår avtal om att någon uppgift (exempelvis offentlig kontroll inom ett eller flera områden) helt eller delvis ska utföras av en annan kommun. Det formella huvudmannaskapet kvarstår dock hos kommunen. Bestämmelser kring avtalssamverkan finns i 9 kap. 37–38 §§ kommunallagen.

Under 2022 fanns det 25 kommunalförbund eller gemensamma nämnder, som utförde kontroller inom livsmedelskedjan. Samma år angav 95 av dåvarande 246 kommunala kontrollmyndigheter att de hade minst ett samverkansavtal med en annan myndighet som gjorde det möjligt att köpa personalresurser.⁴⁰

Regeringen gav den 24 mars 2022 Statskontoret i uppdrag att analysera samverkan mellan kommuner. I uppdraget ingick att beskriva utvecklingen av samverkan mellan kommuner, analysera konsekvenser av omfattande samverkan och utvärdera avtalssamverkan. Statskontorets kartläggning, som redovisas i rapporten *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*⁴¹, visar att kommunernas samverkan har ökat över tid. Det beror främst på att kommunernas samverkan genom avtalssamverkan har ökat. Den 1 juli 2018 infördes nämligen en generell rätt till kommunal avtalssamverkan i kommunallagen (9 kap. 37 § kommunallagen).⁴² Syftet med lagändringen var att förbättra förutsättningarna för inte minst små kommuner att fullgöra sina uppgifter. Av rapporten framgår att samverkan genom gemensam nämnd och kommunalförbund varken har ökat eller minskat sedan 2016.

Statistik

SKR skickar vart fjärde år ut en enkät till miljö- och hälsoskyddskontoren, eller motsvarande organisation i kommunerna, för att samla in fakta inom ett antal områden som bl.a. rör myndighetsutövningen inom miljö-, hälsoskydds- och livsmedelsområdet. Enkäten skickades år 2023 ut till 244 miljökontor eller motsvarande organisation (28 samverkansorganisationer i form av kommunal-

⁴⁰ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2022, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L 2023 nr 09, s. 26.

⁴¹ Statskontoret, *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5.

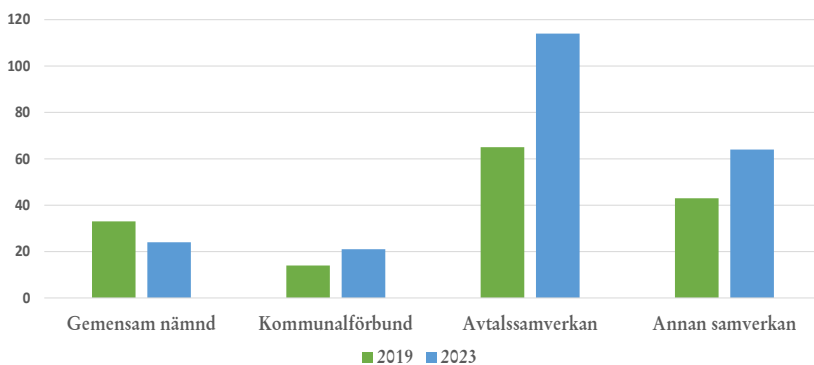
⁴² Prop. 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

förbund eller gemensam nämnd och resterande 216 kommuner). Frågorna avsåg vilka förhållanden som rådde den 1 januari 2023. Svarsfrekvensen på enkäten låg på 86 procent.

Resultatet för 2023 visar att miljökontoren i nästan alla län samverkar på något sätt. 148 kommuner (113 organisationer) svarade att de samverkat på ett organiserat sätt med andra kommuner inom myndighetsutövningen.⁴³ Enligt enkäten var kommunernas samverkan totalt sett störst i Västra Götaland (28 kommuner), Skåne (22 kommuner), Västerbotten (11 kommuner) och Värmlands län (11 kommuner). Diagrammet nedan visar hur många kommuner som svarat att man samverkat med andra kommuner och på vilket sätt under 2023 jämfört med under 2019 (figur 7.3). Såsom framgår av figur 7.3 är avtalssamverkan det vanligaste sättet att samverka (en ökning med 75 procent sedan 2019).

Figur 7.1 Samverkan med andra kommuner

2019 jämfört med 2023



Källa: SKR.

Av enkätsvaren framgår vidare att några kommuner endast samverkar inom miljö- och hälsoskyddstillsyn och några endast inom livsmedelskontroll. Inom livsmedelskontroll angav 127 kommuner att de samverkat under 2023 (jämfört med 104 år 2019). Enligt svaren samverkade 64 kommuner även inom andra områden, såsom inom tillsyn av alkohol och tobak, plan- och byggområdet, räddningstjänst, dricksvatten, tillsyn av receptfria läkemedel, sprängämnesprekursorer (ämnen för att tillverka sprängmedel), lantbruk, naturvård, miljöövervakning m.m.

⁴³ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/tillsynochkontroll/statistik/samverkan.74608.html>, hämtad den 26 september 2024.

Andra samverkansformer mellan kommunerna

Kommunerna samarbetar också i flera olika nätverk och forum. Exempelvis finns sedan hösten 2018 *Sveriges Nätverk för Offentlig kontroll inom livsmedelskedjan (SNOL)* som leds av SKR och består av representanter för en liten och en stor kommun i varje län. Nätverkets syfte är att utveckla livsmedelskontrollen på ett nationellt plan genom samverkan och samarbete mellan de kommunala kontrollmyndigheterna.

Det finns även ett nätverk, *Storstadsgruppen*, för samverkan mellan stora kommuner, nämligen Malmö, Göteborg, Stockholm och Uppsala samt Livsmedelsverket. Syftet med detta nätverk är att skapa samsyn inom livsmedelskontrollen, utbyta erfarenheter och att utveckla livsmedelskontrollen.

Vidare finns det en *Nationell huvudkontorsgrupp* där det sker samverkan mellan några kommuner som har livsmedelshuvudkontor, nämligen Malmö, Helsingborg, Hässleholm, Göteborg, Stockholm, Solna och Sundbyberg. Gruppens arbete samordnas av Livsmedelsverket.

Det finns ett chefsnätverk, *SILK (Samverkan inom Livsmedelskontrollen)* inom Miljösamverkan Stockholms län, för Stockholmsregionens chefer och samordnare inom livsmedelskontroll.

Avslutningsvis kan nämnas *Ida-nätverket* där det sker samverkan mellan Helsingborgs stad, Malmö stad, Åklagarmyndigheten, Polisen och Livsmedelsverket i frågor som rör livsmedelsbrott.

7.6 Samhällsviktig verksamhet

Flertalet verksamheter inom livsmedelskedjan utgör viktiga samhällsfunktioner, dvs. samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet, i såväl vardag som vid kris eller krig. Exempel på sådana verksamheter är dricksvattenförsörjning, livsmedelsdistribution, livsmedelssäkerhet (inkl. dricksvatten), livsmedelstillverkning, måltidsverksamhet och primärproduktion. Dricksvatten är en kritisk insatsvara i varje led av livsmedelskedjan och behövs bl.a. för animalieproduktion och livsmedelstillverkning.⁴⁴ Sam-

⁴⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap* (MSB1844 – reviderad oktober 2023).

hällsviktig verksamhet⁴⁵ upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen.

Livsmedelskontrollen upprätthåller en samhällsviktig funktion och ska fungera både i förberedande syfte och under en pågående samhällsstörning. Situationer där livsmedelskontrollen har en avgörande roll är t.ex. om sjukdom eller risk för sjukdom orsakad av livsmedel sprids i samhället, smitta upptäcks i en specifik livsmedelsprodukt eller om en miljöolycka med utsläpp har förorenat livsmedel. Myndigheternas uppgifter i samband med sådana händelser kan vara utredning av utbrott, provtagning, bedömning av om livsmedelshantering eller märkning som förändrats p.g.a. kris är förenlig med gällande rätt. I det förberedande arbetet är det angeläget att kontrollera rutiner och beredskapsplaner i anläggningar inom vård, skola och kök med särskilt fokus på verksamheter som når känsliga konsumenter. För att kontrollmyndigheterna ska kunna fullgöra detta uppdrag behöver de bl.a. göra en risk- och konsekvensanalys och kontinuitetsplaner. Varje kontrollmyndighet har egna förutsättningar att utgå ifrån såsom geografiskt läge, typ av kontrollobjekt samt erfarenheter från tidigare händelser och budget. Den måste undersöka hur den kan säkerställa de resurser som behövs för att utföra kontrollen, t.ex. elektricitet, transportmedel, personal med viss kompetens, upphandlade laboratorietjänster eller tillgång till internet, även vid en störning. Livsmedelsverket ansvarar för nationell samordning av beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning efter primärproduktion och dricksvattenförsörjning. I syfte att vägleda kontrollmyndigheter i beredskapsarbetet har Livsmedelsverket tagit fram en handbok; *Livsmedelskontroll vid kris och höjd beredskap*.⁴⁶

Upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner utgör en sådan verksamhet som är en del av det civila försvaret och därmed en del av totalförsvaret (1 § tredje stycket lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap). Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som utgör totalförsvaret, dvs. alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, regioner samt enskilda, företag, föreningar m.fl. vidtar i fredstid. Vidare omfattas all den

⁴⁵ Samhällsviktig verksamhet definieras som en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden, se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld – Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet* (MSB266 – maj 2011).

⁴⁶ Livsmedelsverket, *Livsmedelskontroll vid kris och höjd beredskap* (2023).

civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

7.7 Rådgivning

Som vi beskrivit tidigare ställer gällande lagstiftning krav på kontrollmyndigheterna att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter inom det aktuella området. Enligt förvaltningslagen gäller även en serviceskyldighet som inkluderar t.ex. tillgänglighet. Hur kontrollmyndigheterna har valt att uppfylla dessa krav varierar. Det förekommer både allmän rådgivning som sker i proaktivt syfte och rådgivning som sker i samband med att inspektioner utförs. Många kontrollmyndigheter tillhandahåller allmän information på sin webbplats. Sådan allmän information kan innefatta beskrivningar av och hänvisningar till aktuella regler, exempel på verksamheter som omfattas av dessa och förklaringar av vad offentlig kontroll är. Tillhandahållande av blanketter och e-tjänster för registrering är också vanligt. Både Livsmedelsverket och Jordbruksverket har webbsidor med vanliga frågor och svar rörande sina respektive kontrollområden. Det huvudsakliga språket för informationsmaterialet är svenska, men det förekommer att myndigheter har översatt informationsmaterial till t.ex. engelska, arabiska och thailändska.

Livsmedelsverkets webbplats Kontrollwiki innehåller fördjupad information om livsmedelskontroll och tolkning av lagstiftningen. Den vänder sig främst till kontrollpersonal men är publicerad på en sida som alla kan ta del av. Livsmedelsverket har även e-utbildningar som riktar sig till inspektörer och livsmedelsföretagare. Vidare finns även vägledningar och branschriktlinjer publicerade på Kontrollwiki.

Förutom att ta del av digital information går det att kontakta kontrollmyndigheterna för ytterligare information. Som regel kan kontakt ske genom e-post, digitala kontaktformulär eller chattar, och även genom telefon eller personliga besök. Vid de större kontrollmyndigheterna finns kundtjänst som svarar på allmänna frågor och vid behov förmedlar kontakt till personer med djupare kunskap.

Den rådgivning som sker i samband med en inspektion har många gånger en mer specifik anknytning till den aktuella verksamheten.

Den kan gälla tillämpning av gällande regler, diskussioner om verksamhetens utformning, de risker som föreligger och hur riskerna kan hanteras. Livsmedelsverket tog under 2019 fram rapporterna *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för kontrollmyndigheter* och *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för företagare*. Rapporterna togs fram i samråd med kommuner, regioner, universitet och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och var ett resultat av ett samarbete mellan Livsmedelsverket och Tillväxtverket.

Rapporten *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för kontrollmyndigheter* syftar till att stödja dessa i den rådgivande rollen i samband med kontroll. I rapporten beskrivs hur myndigheternas rådgivning kan baseras på att förklara att reglerna bygger på att lösningarna ska anpassas till den aktuella verksamhetens behov, att delar av livsmedelslagstiftningen är målstyrd, och att kraven i lagstiftningen därför ofta kan uppfyllas på flera olika sätt. Vidare anges att exempel på lösningar och vilket det önskade resultatet är kan diskuteras. I rapporten påpekas att det alltid är företagarens ansvar att dennes livsmedel är säkra och att konsumenten inte blir vilseledd. Det innebär att det är företagaren som ska visa för kontrollmyndigheten att en viss lösning innebär att målen med lagstiftningen uppfylls. Myndighetens uppgift är alltså att bedöma om målet med lagstiftningen är uppfyllt. Slutligen beskrivs ett antal olika kontrollsituationer och förslag på hur dessa kan hanteras.

Rapporten *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för företagare* syftar till att förtydliga för företagen vilken information de kan förvänta sig i samband med kontroll. Vidare redogörs för inspektörens roll som är att påpeka brister och kunna förklara varför bristen innebär en fara och därtill att ange lagstöd för den bedömning som gjorts. Det uppmuntras i rapporten till en diskussion om lösningar. Samtidigt påpekas det att det är företaget som har kännedom om alla detaljer i verksamheten och därför har bäst möjlighet och därtill ansvaret för att avgöra vilket tillvägagångssätt som är lämpligt för att åtgärda en brist.

7.8 Digitalisering

Det finns flera exempel på krav som ställs när det gäller digitalisering, såväl EU-lagstiftning som nationell lagstiftning. Genom EU-lagstiftningen uppställs en del krav vad gäller digitalisering, informationshantering och datadelning. En stor del handlar om öppna data och att göra information tillgänglig för privatpersoner och företag.⁴⁷ Förordningen om en gemensam digital ingång för att tillhandahålla information (Single Digital Gateway, SDG-förordningen) är ett sådant exempel.⁴⁸ Syftet med SDG-förordningen är att underlätta för privatpersoner och företag genom en gemensam digital ingång till nationella offentliga tjänster och information via webbplatsen youreurope.eu. För de myndigheter som berörs så handlar det bl.a. om att via en gemensam portal göra de data och förfaranden tillgängliga som enskilda och stater behöver för att hantera olika händelser, som exempelvis ansökan om tillstånd för affärsverksamhet.

Regeringens mål för digitaliseringsteknik innefattar en ambition om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. När det gäller den offentliga förvaltningen är målsättningen att digitaliseringen ska medföra en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.⁴⁹

Förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag syftar till att göra det enklare för företagen genom att myndigheterna ska hämta in uppgifter från företagen digitalt. Myndigheterna ska även samordna sig i inhämtningen av uppgifter, så att företagen inte behöver lämna in samma uppgifter till myndigheterna flera gånger. Förordningen ska tillämpas av ett stort antal myndigheter, bl.a. Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Förordningen är en del av regeringens förenklingspolitik som syftar till att förenkla för företag så att den svenska konkurrenskraften kan stärkas och fler jobb kan skapas. Förordningen ska bidra till att uppfylla särskilt ett av de förenklingspolitiska målen, nämligen

⁴⁷ Se till exempel Öppna data-direktivet (2019/1024) och genomförandeakten om särskilt värdefulla datamängder, och Webbtillgänglighetsdirektivet (2016/2102) om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

⁴⁸ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

⁴⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>, hämtad den 26 september 2024.

målet som handlar om att andelen offentliga digitala tjänster och ärenden ska öka för att förenkla företagens uppgiftslämnande och övriga kontakter med myndigheter. Det långsiktiga målet är att företagen bara ska behöva lämna en uppgift en gång till ett ställe.⁵⁰ Statskontoret har på uppdrag av Regeringen genomfört en uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordningen. I redovisningen *Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter från företag* finns en kartläggning av myndigheternas utmaningar i arbetet. Det framgår att de största utmaningarna handlar om att samordna sig och samverka med andra myndigheter. Som exempel nämns att myndigheterna har begränsad kännedom om vilka uppgifter från företag som andra myndigheter samlar in, vilket begränsar möjligheten för myndigheterna att samordna sig. Vidare anges att det ofta är kostsamt och tidskrävande att utveckla tekniska lösningar som ska fungera för alla myndigheter. Det gäller även när myndigheterna ska koppla samman sina system för att återanvända uppgifter mellan varandra.⁵¹

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ska samordna och stödja gemensam digitalisering för att den offentliga förvaltningen ska vara effektiv och ändamålsenlig. DIGG granskar och godkänner svenska e-legitimationer och ansvarar för *Mina meddelanden* vilket är den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säker digital post. Inom DIGG:s ansvarsområde finns även *Mina ärenden*, vilket är en nationell standard för ärendeåterkoppling för att möjliggöra att samla information om ärenden från olika offentliga aktörer. Det är Skatteverket som leder arbetet med *Mina ärenden*. Syftet är att förbättra det digitala mötet med det offentliga för privatpersoner och företag. *Mina ärenden* standardiserar ärendeåterkopplingen så att det blir möjligt att visa rätt uppgifter vid rätt tillfälle. Därigenom får användaren mer insyn och kontroll över sina ärenden. Förhoppningen är att öka användarnas förtroende och trygghet i mötet med det offentliga Sverige – oavsett vem de är i kontakt med. DIGG leder också det nationella arbetet med att skapa en samordnad hantering av grunddata, varav en del är etableringen av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen *Ena*.

⁵⁰ Regeringens skrivelse 2021/22:3, *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga*.

⁵¹ Statskontoret 2023:10 *Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter från företag*, s. 41.

Verksam.se är en webbplats som samlar företagsinformation och företagstjänster från flera myndigheter på ett ställe. Syftet med webbplatsen är att underlätta för personer och företag att starta, driva och utveckla sitt företag. Verksam.se drivs gemensamt av Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Tillväxtverket och Bolagsverket leder arbetet. Webbplatsen utgår från myndighetssamarbetet Starta och driva företag som består av sexton myndigheter. Totalt innehåller webbplatsen information från fler än 45 myndigheter.

Det är respektive kontrollmyndighet som styr över digitaliseringen av sin verksamhet och digitala lösningar används på olika sätt av olika myndigheter och kontrollmyndigheter idag. Ett sådant exempel är e-tjänsten *FörRätt*. Tjänsten utvecklades i samband med införandet av den nya modellen för riskklassning av livsmedelsverksamheter i syfte att underlätta för kommunerna att klassa om och registrera cirka 90 000 anläggningar. E-tjänsten underlättade för livsmedelsföretagen att lämna de uppgifter som behövdes inför omklassningen. Inför 2024 utvecklades e-tjänsten att inkludera anmälan om registrering av livsmedelsföretag, ändring av verksamhet och om upphörande av verksamhet. Projektet FörRätt leddes av Livsmedelsverket och Tillväxtverket. Intresset för e-tjänster som bygger på FörRätts standard är stort och den används i dag av många kommuner.

En pågående förstudie hos Livsmedelsverket gäller projektet *VarmRätt, Digitala stöd till livsmedelsföretagare*. Inom förstudien ska Livsmedelsverket tillsammans med Tillväxtverket och andra myndigheter, på ett utforskande och innovativt arbetssätt, undersöka hur de med olika verktyg kan stödja företag i deras vardag. Fokus ska vara på småföretagare som redan driver företag. Inom förstudien ska generativ AI testas och utvärderas, t.ex. för att tillgängliggöra information om lagstiftning. Med hjälp av dialogmöten med småföretagare har målbilden ”Det ska vara enkelt för företagare att hitta och ta till sig information om krav, regler samt risker inom livsmedelsområdet” bestämts. Utmaningar såsom frustration i samband med kontrollbesök och språksvårigheter har identifierats. Med hjälp av AI-chatt, film eller interaktiva texter, kvalitetssäkrad information och samverkan är syftet att uppnå nöjdare företagare, säkra livsmedel med rätt information, resurseffektiv rådgivning samt mer likvärdig kontroll.

Ett annat exempel är projektet *Kontroll på distans* genom vilket djurskydds- och livsmedelskontroll vid vissa slakterier och vilthanteringsanläggningar utförs med digitala hjälpmedel. Projektet inleddes av Livsmedelsverket år 2019 och har tillämpats framför allt vid mindre ordinarie slakterier respektive vid vilthanteringsanläggningar i glesbygd där långa reseavstånd leder till höga kostnader.⁵² Storleksgränsen för de anläggningar som ingår i projektet är verksamheter som utför slakt av mindre än 1 000 enheter⁵³ per år. Det är vanligt att dessa mindre företag bedriver sin verksamhet enbart under vissa perioder av året, och ofta endast enstaka dagar per vecka. Detta beror på bl.a. tillgången på djur, väderleksförhållanden, tillåtna jakttider och efterfrågan från kunder. På grund av detta har många av företagen svårt att förutse och planera sin verksamhet, vilket i sin tur påverkar vilken framförhållning de kan ha gällande behovet av offentlig kontroll.

Slaktkontroll på distans innebär att en officiell veterinär besiktigar djuret före slakt samt slaktkroppen med organ efter slakt på distans med hjälp av digitala verktyg. En tekniker, anställd av slakteriet, är ansvarig för att filma i realtid vilket den officiella veterinären tar del av på distans. Den officiella veterinären ger instruktioner via mobiltelefon till den tekniker som är på plats om de praktiska momenten när det gäller besiktningen av djuret. Projektet med digitala kontroller vid slakterier har varit framgångsrikt och gett goda resultat.

För att köttkontroll med digital teknik ska kunna tas i bruk permanent krävs ändringar i regelverket på EU-nivå eftersom en offentlig veterinär som huvudregel måste vara på plats vid slakteriet eller vilthanteringsanläggningen för att genomföra de praktiska momenten i kontrollen. Resultaten från projektet *Kontroll på distans* kan användas för att påverka den lagstiftningen.

Sedan 2021 har Livsmedelsverket arbetat vidare med att ta fram en modell för köttkontroll på distans. Syftet med modellen är att skapa en helhetsbild över var, när och hur kontroll på distans kan användas med bibehållen livsmedelssäkerhet och fullgott djurskydd och smittskydd. Därutöver behöver systemet vara säkert ur ett It-perspektiv och ekonomiskt försvarbart.

Fler tester, både på besiktning före och efter slakt, på olika slakterier och vilthanteringsanläggningar har genomförts runt omkring i

⁵² <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten-och-projekt/projekt2/kontroll-pa-distans>, hämtad den 26 september 2024.

⁵³ En enhet är detsamma som ett fullvuxet nötkreatur, fem grisar eller tio får.

landet. Attityder med avseende på distanskontroll har undersökts bland officiella veterinärer, teamchefer och högre chefer. Projektet har drivits i samarbete med SLU och Research Institute of Sweden (RISE).

Under 2023 genomförde Livsmedelsverket tester av tjänstedesign – ett verktyg för framtagning av innovativa lösningar som underlättar för gårdsmejerister. Tjänstedesign innebär att en tjänst utformas efter målgruppens behov så att den blir mer användarvänlig och relevant. Arbetet genomfördes tillsammans med Naturvårdsverket och Jordbruksverket och gav nya insikter om företagens behov och vardag. Resultatet av testerna visade att de lösningar myndigheten trodde skulle vara till störst hjälp var både dyrare och krångligare än de som företagen själva helst ville ha. Förslaget som företagen föredrog och som skulle testas ytterligare var webinarier med olika teman där företagen får möjlighet att ställa frågor.⁵⁴

När det gäller kommunernas användning av digitala hjälpmedel i kontrollarbetet används det vid kontrollmoment där närvaro på plats inte är nödvändig. Digitala kontroller används exempelvis vid granskning av dokument och vid olika typer av märkningskontroller av hemsidor eller illustrationer som skickas till kommunala kontrollmyndigheter för granskning. Framför allt kan digitala kontroller användas vid kontroll av matmäklare och huvudkontor. Även vid e-handelskontroll utförs kontrollen digitalt samt vid kontroll av redovisningar vid uppföljning (avseende recept, rutiner, etiketter, foton, webbsidor och märkning). Ibland sker delar av kontrollen på distans genom att företaget skickar in uppgifter i förväg som sedan verifieras på plats.

Ett exempel på digital informationsdelning som ligger utanför den offentliga kontrollen är dataplattformen *Agronod*.⁵⁵ Syftet med plattformen är att skapa nytta för primärproduktionen och bidra till lantbrukets utveckling, innovationskraft och klimatomställning genom att lantbrukare delar jordbruksdata till olika applikationer. Agronod samägs av LRF, Lantmännen, Hushållningssällskapet, Växa, HKScan och Arla Sverige och finansieras av Jordbruksverket.

Serverat är ett samverkansprojekt som drivs av Tillväxtverket, Bolagsverket och SKR. Inom Serverat erbjuds företag digital information och guidning på webbsidan [verksamt.se](https://www.verksamt.se). Syftet är att förenkla

⁵⁴ Livsmedelsverket, *Årsredovisningen 2023* (2024), s. 14–15.

⁵⁵ <https://www.agronod.com/>, hämtad den 26 september 2024.

företagens myndighetskontakter och minska och förenkla uppgiftslämnandet.⁵⁶

Serverat har utvecklat digitala guider för att starta företag inom restaurang- och besöksnäring. Där får användaren svara på frågor utifrån den egna verksamheten och därefter skapas det en personligt anpassad checklista som ger en samlad bild över de olika tillstånd, anmälningar, registreringar och liknande som behövs för den planerade verksamheten.

Inom Serverat har det också tagits fram en metod för utveckling av standardiserade nationella e-tjänster för bl.a. kommunala tillstånd. Metoden bygger på att en nationell myndighet i samverkan med kommuner och leverantörer av e-tjänsteplattformar och verksamhetssystem tar fram, ensar och förvaltar innehållet i standardiserade e-tjänster.

⁵⁶ <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochochsamverkan/allanatverk/serveratdigitalforenkling.2890.html>, hämtad den 26 september 2024.

8 Revision av kontrollmyndigheterna

Enligt artikel 6 i kontrollförordningen ska alla kontrollmyndigheter se till att de blir reviderade. Vårt uppdrag är att föreslå hur sådan revision av kontrollmyndigheternas kontroll inom områdena livsmedel, foder, ABP och angränsande djurskyddskontroller ska organiseras samt föreslå en ändamålsenlig finansiering i syfte att bl.a. stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan. I detta kapitel redogör vi därför för hur det nationella revisionssystemet ser ut och hur revisionssystemet finansieras.

Det är endast den revision som omfattas av artikel 6 i kontrollförordningen som berörs i detta kapitel och inte användande av kontrollmetoden revision som kontroll av myndigheterna genomför av verksamheterna (jfr artikel 14 i kontrollförordningen).

8.1 Kravet på revision m.m.

Revision är en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och dessa verksamheters resultat överensstämmer med planerade arrangemang och om dessa arrangemang tillämpas på ett verkningsfullt sätt och är lämpliga för att nå målen (artikel 3 p. 30 i kontrollförordningen). Enligt vad som framgår av artikel 6 har alla kontrollmyndigheter en skyldighet att se till att de bli reviderade:

1. För att säkerställa sin efterlevnad av denna förordning ska de behöriga myndigheterna utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras, och de ska med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder.

2. De revisioner som avses i punkt 1 ska vara föremål för oberoende granskning, och utföras på ett öppet sätt.

Motsvarande krav på revision för kontrollen av dricksvatten, snus och tuggtobak finns i 3 c § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

Syftet med revision är i huvudsak att granska och utvärdera att kraven i kontrollförordningen uppfylls. Syftet är också att hitta brister och förbättringsområden i den offentliga kontrollen, både hos enskilda myndigheter och i det nationella kontrollsystemet som helhet. Den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan omfattar alla stadier i produktions-, bearbetnings-, distributions- och användningsleden, den avser samtliga områden som beskrivs i kontrollförordningen (i aktuell utredning livsmedel, foder, ABP och angränsande djurskydd vid slakt) och kontrollen utförs av flera olika myndigheter. Likaså när det kommer till revisionerna av dessa kontroller utförs de också av flera olika myndigheter. Det finns däremot inget krav i kontrollförordningen på att det måste vara en myndighet som utför revisionen. Det skulle kunna vara en annan aktör, till exempel ett företag.¹

Revision kan innebära bl.a. dokumentgranskning, intervjuer och kan omfatta en skuggkontroll. Resultatet av varje revision sammanfattas i en revisionsrapport och delges den reviderade myndigheten. Det är den myndighet som har reviderats som bör ansvara för att genomföra lämpliga åtgärder mot de risker som identifierats i en revisionsrapport. Revisionsgruppen bedömer åtgärdsplanen och följer upp att åtgärder genomförs.²

8.1.1 Samordning av det nationella systemet för revision

Sedan den 15 juli 2021 framgår det av 3 b § förordningen (2009:1426) om instruktion för Livsmedelsverket att det är Livsmedelsverket som ansvarar för samordningen av det nationella systemet för revision enligt artikel 6 i kontrollförordningen.

¹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/revision-av-kontrollmyndigheter>, hämtad den 30 april 2024.

² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/revision-av-kontrollmyndigheter>, hämtad den 22 april 2024.

Samordningsansvaret för revisionssystemet avser hela livsmedelskedjan.

Samrådsgruppen för revision

Utöver den samordning som Livsmedelverket utför sker även samordningen inom ramen för Samrådsgrupp för revision som bildades 2013. Syftet med samrådsgruppen är att bistå Livsmedelverket i samordningen av det nationella revisionssystemet. Samrådsgruppen består av företrädare för Livsmedelverket, Jordbruksverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. I samrådsgruppen får även representanter från kommunerna ingå. Livsmedelverket ska varje år till Regeringskansliet rapportera samrådsgruppens arbete i verkets årsredovisning. Gruppen leds av Livsmedelverket och ska ge stöd och råd till de kontrollmyndigheter som utför eller låter utföra revision (29 c § livsmedelsförordningen [2006:813]).

Gruppen arbetar med förbättringar i revisionssystemet och verkar för ett riskbaserat och heltäckande revisionssystem och för kompetens- och metodutveckling i systemet. I den nationella kontrollplanen beskrivs revisionsprocessen närmare och de nationella revisionsmålen.

8.2 EU-kommissionens vägledning

EU-kommissionen har utfärdat en vägledning om tillämpningen av bestämmelserna avseende revisioner som ska utföras enligt artikel 6 i kontrollförordningen.³ Vägledningen är avsedd att stödja de nationella behöriga myndigheterna i deras uppfyllande av kraven i artikeln. Dokumentet har utarbetats av EU-kommissionen i samarbete med medlemsstaterna och är inte rättsligt bindande. Den har däremot accepterats av samtliga medlemsstater. Vägledningen innehåller riktlinjer för utformningen och genomförandet av revisionssystem av de behöriga myndigheter som avses i artikel 3 p. 3 a) och 3 b) i kontrollförordningen. I stället för att föreskriva detaljerade metoder innehåller vägledningen en beskrivning av de principer som härrör från kontrollförordningen när det gäller inrättandet av nationella

³ EU-kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpningen av bestämmelserna avseende revisioner som ska utföras enligt artikel 6 i kontrollförordningen (2021/C 66/02).

revisionssystem och genomförandet av internrevisioner. Syftet är att göra det lättare att tillämpa dessa principer på medlemsstaternas olika kontroll- och revisionssystem. Vilka metoder som väljs för att tillämpa principerna kan sedermera variera beroende på storleken, karaktären och komplexiteten hos de behöriga myndigheter som ansvarar för den offentliga kontrollen i medlemsstaterna samt myndigheternas antal.⁴

Exempel på några av de principer som tas upp i vägledningen är följande:

- Revisionssystemen bör *omfatta all offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet* i alla delar av produktionskedjan för jordbruksbaserade livsmedel som omfattas av kontrollförordningen, inbegripet alla behöriga myndigheters verksamhet, oavsett hur de är organiserade eller på vilken förvaltningsnivå de befinner sig samt alla berörda organ eller kontrollorgan.
- *Systematisk strategi*: revisionsprocessen bör genomföras på ett systematiskt sätt. Riskbaserade revisionsprogram som täcker alla områden ska tas fram i en öppen planeringsprocess.
- De behöriga myndigheterna bör anta lämpliga åtgärder för att säkerställa *öppenhet* med hänsyn till relevanta krav i nationell lagstiftning och EU-lagstiftning samt eventuella andra villkor.
- Revisionssystemet och revisorerna bör vara *opartiska och oberoende* i förhållande till den verksamhet som revisionen avser. Revisionsorganen bör inte utsättas för några påtryckningar av kommersiell, ekonomisk, hierarkisk, politisk eller annan natur som kan påverka deras bedömning eller resultat av revisionen. Det bör heller inte föreligga någon intressekonflikt.
- Det bör ställas krav på revisorns *kompetens* bl.a. om revisionsförfaranden, tekniska kunskaper samt erfarenhet av revisioner.
- Medlemsstaterna bör se till att de behöriga myndigheterna har de (rättsliga och administrativa) befogenheter och resurser och det bemyndigande som krävs för att inrätta, tillämpa och upprätthålla ett *effektivt* revisionssystem.

⁴ P. 1 EU-kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpningen av bestämmelserna avseende revisioner som ska utföras enligt artikel 6 i kontrollförordningen (2021/C 66/02).

I vägledningen anges vidare att för att uppfylla kraven i artikel 6 i kontrollförordningen bör revisionssystemet täcka följande tre aspekter (p. 5.5 i vägledningen):

1. Verifiering av att offentliga kontroller utförs i enlighet med planerade arrangemang. Syftet med detta är att säkerställa att de behöriga myndigheterna uppfyller sina allmänna skyldigheter och att de offentliga kontrollerna utförts som planerat samt att den personal som utför kontrollerna följer eventuella anvisningar eller vägledningar som getts. Verifieringen av detta krav kan till stor del ske genom dokumentgenomgång, men bör också omfatta kontroller på plats. Revisionsgruppen bör ha goda allmänna kunskaper om revision och de kunskaper som krävs för att uppnå detta revisionsmål.
2. Verifiering av att de planerade arrangemangen tillämpas på ett verkningsfullt sätt. ”Verkningsfullhet” avser i vilken grad de offentliga kontrollerna ger (avsedd) effekt/uppfyller ett visst mål. Systemet för offentlig kontroll förväntas fungera på ett lämpligt sätt genom sina planerade arrangemang för att verifiera efterlevnaden av relevanta rättsliga krav och, när bristande efterlevnad konstateras, vidta åtgärder för att minska eller helt avhjälpa denna bristande efterlevnad inom en lämplig tidsperiod. Dessutom bör systemet tillåta en nivå av kontroll och tillsyn som kan avskräcka från bristande efterlevnad och hantera säkerhetsrisker i samband med livsmedel. Verifieringen av detta krav bör omfatta en bedömning av kontrollernas kvalitet, tillförlitlighet och enhetlighet liksom revisioner på plats. Revisionsgruppen bör ha relevant teknisk expertis för att kunna uppnå detta revisionsmål.
3. Verifiering av att de planerade arrangemangen är lämpliga för att nå de offentliga kontrollernas mål. ”Lämplighet” har att göra med huruvida kontrollsystemets utformning och genomförande är ändamålsenligt när det gäller att uppnå de önskade resultaten, dvs. målen i förordningen för medlemsstaternas fleråriga nationella kontrollplaner eller nationella politiska mål. Denna aspekt är särskilt relevant när det finns tecken på att kontroller som utförs i enlighet med planerade arrangemang inte uppnår sina planerade resultat eller mål. Verifieringen av detta krav bör omfatta en bedömning av de offentliga kontrollerna, t.ex. deras planering, frekvens, intensitet och de metoder som används, med beaktande av

produktionskedjans (eller produktionskedjornas) struktur och riskprofil samt produktionsmetoder och volymer. Även begränsningar som kan ha påverkat planeringen eller genomförandet av arrangemang bör granskas. Revisionsgruppen bör ha mycket goda kunskaper i systemrevision och bör ha tillgång till den tekniska expertis som behövs för att uppnå detta revisionsmål.

EU-kommissionens vägledning anger också att samtliga kontrollmyndigheter och alla relevanta områden bör revideras inom en femårsperiod, vilket innebär att samtliga delar i kontrollsystemet ska täckas. Detta innebär inte att samtliga kontrollområden och alla krav behöver revideras på varje myndighet. I stället ska ett urval göras och detta ska vara riskbaserat. Enligt Livsmedelsverket och samrådsgruppen för revision genomförs målsättningen i EU-kommissionens vägledning genom det riskbaserade revisionsprogrammet.⁵

8.2.1 Riskbaserat revisionsprogram

Det riskbaserade revisionsprogrammet ska omfatta alla verksamheter och områden som kontrolleras med stöd av kontrollförordningen, samt de behöriga kontrollmyndigheterna som kan komma att revideras. När programmet tas fram beaktas omständigheter som utgör risker för konsumenters och djurs hälsa samt risker för konsumenten att bli lurad. Hänsyn tas också till information om kontrollmyndigheternas verksamhet och tidigare revisionsresultat. Det riskbaserade revisionsprogrammet används också som underlag till de organisationer som utför revisioner för att ta fram ett eget revisionsprogram. Grunden för revisionsprogrammet är den nationella kontrollplanen, anläggnings- och verksamhetstyper i riskklassningsmodellerna, operativa mål och anvisningen för myndighetsrapporteringen i kombination med lagstiftningen.⁶

⁵ Livsmedelsverkets och samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport S – 2023 nr 05, *Utredning av ett heltäckande revisionssystem, Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner samt säkerställande av tillgång till sakkunniga*, s. 41.

⁶ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/466/riskbaserat-revisionsprogram#nationellt-revisionsprogram>, hämtad den 24 september 2024.

8.3 Myndigheter som utför revision

8.3.1 Livsmedelsverket

När det gäller livsmedelskontrollen utför Livsmedelsverket revisioner av den kontrollverksamhet som myndigheten själv utför (3 d § Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel). Revisionsverksamheten är placerad på avdelningen för myndighetstöd, enheten för utvärdering och samhällsanalys. Tre personer utför revisioner och dess personer utför både internrevision och revision av länsstyrelser. Livsmedelsverkets internrevision finansieras genom förvaltningsanslaget.

Av 8 a § förordning med instruktion för Livsmedelsverket framgår att myndigheten på begäran av en annan statlig myndighet får utföra sådana revisioner av den statliga myndighetens kontroll som avses i artikel 6 i kontrollförordningen. Med stöd av detta bemyndigande utför Livsmedelsverket också revisioner av länsstyrelsernas livsmedelskontroll i primärproduktionen. Revisionerna av länsstyrelsernas kontroll sker genom ett samarbete mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Mer om detta samarbete finns beskrivet i avsnitt 8.3.3 nedan.⁷

8.3.2 Jordbruksverket

Jordbruksverkets internrevision genomför revisioner av Jordbruksverkets kontrollverksamhet. Internrevisionen granskar de områden där Jordbruksverket är central behörig myndighet. Inriktningen i revisionerna är framför allt hur Jordbruksverkets arbete med den offentliga kontrollen styrs och följs upp, så att efterlevnad av regelverken säkerställs. I detta ingår även revision av att Jordbruksverket verifierar de offentliga kontroller som myndigheten är behörig myndighet för. Internrevisionen på Jordbruksverket är placerad direkt under Jordbruksverkets styrelse och verksamheten finansieras via förvaltningsanslaget. Internrevisionen tar årligen fram en riskbaserad revisionsplan som styrelsen beslutar om. Av revisionsplanen framgår vilka revisioner som ska genomföras under året. Regleringen beträffande internrevisionen på Jordbruksverket framgår av 30 § för-

⁷ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/594/kontrollen-inom-eu>, hämtad den 17 april 2024.

ordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk samt av internrevisionsförordningen (2006:1228). Av 14 a § förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk framgår att myndigheten inom sitt verksamhetsområde får och på begäran av en annan statlig myndighet utföra sådana revisioner som avses i artikel 6 i kontrollförordningen.

8.3.3 Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisioner av länsstyrelserna

Under 2022 inledde Jordbruksverket och Livsmedelsverket ett arbete med att samordna revisionerna av länsstyrelserna. Samarbetet innebär att myndigheterna har tagit fram ett gemensamt flerårigt riskbaserat revisionsprogram, som innehåller revisioner av länsstyrelsernas kontroll av bl.a. livsmedel, foder, ABP och djurskydd. I samband med detta har myndigheterna utvecklat gemensam planering, arbetssätt, mallar och bedömningsunderlag. Jordbruksverket genomför revisioner av länsstyrelsernas kontroll inom områdena foder, ABP och djurskydd medan Livsmedelsverket gör motsvarande revisioner på området livsmedel. Vissa revisioner genomförs gemensamt av både Jordbruksverket och Livsmedelsverket och omfattar då flera kontrollområden. Myndigheterna sammanställer resultatet från samtliga revisioner av länsstyrelsernas kontroll i livsmedelskedjan i sammanfattande rapporter.⁸ Både Jordbruksverket och Livsmedelsverket har var för sig en överenskommelse med länsstyrelserna om att revisionerna ska utföras.⁹

Jordbruksverket och Livsmedelsverket debiterar länsstyrelserna för de revisioner som utförs. Inför det första faktureringsstillfället vid varje nytt ingånget kalenderår räknas timkostnadsbeloppet om utifrån förändringen i Arbetskostnadsindex (AKI) SNI 2007. Indexserien som följs är AKI för tjänstemän inom privat sektor (M, Företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik). Därutöver tillkommer kostnad för resa och logi för revisor och sakkunnig. Timmarna be-

⁸ Den senaste är Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets samarbetsrapport, *Revision av länsstyrelsernas offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2023, Resultat från Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelser*, S – 2024 nr 02.

⁹ Se Livsmedelsverkets och samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport, *Uttredning av ett heltäckande revisionssystem, Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner samt säkerställande av tillgång till sakkunniga*, S – 2023 nr 05, s. 12 samt 8 a § förordning med instruktion för Livsmedelsverket, respektive 14 a § förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk.

stäms per myndighets revisionsinsats. Timmarna för 2025 avseende revisionerna har bestämts till cirka 60 timmar per kontrollområde och cirka 20 timmar för uppföljning per revision.

8.3.4 Länsstyrelserna

Efter överenskommelse med Livsmedelsverket utförde länsstyrelserna, inom ramen för deras regionala samordningsansvar, tidigare revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll. Livsmedelsverket utförde också revisioner av länsstyrelsernas revisioner av kommunernas kontroll. Denna ordning gällde från år 2007 och fram till 2013.¹⁰ Mellan 2013 och 2017 utförde både länsstyrelserna och Livsmedelsverket kommunrevisioner. Från år 2017 var det återigen endast länsstyrelserna som utförde kommunrevisionerna. Länsstyrelserna organiserade och bemannade revisionerna med bl.a. revisionsledare. Livsmedelsverket försåg länsstyrelserna vid behov med sakkunniga och gav stöd till länsstyrelsernas revisorer via bl.a. Kontrollwiki. Livsmedelsverket sammanställde också resultatet av alla revisioner. Revisionerna finansierades inte genom avgifter till kontrollmyndigheten eller på annat särskilt sätt.

Sedan den 1 januari 2022 är länsstyrelsernas revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna pausade. Bakgrunden till detta är att länsstyrelserna saknar bemyndigande att utföra revisioner och önskar att finansieringen av revisionerna säkerställs. Samrådsgruppen har i sin rapport angett att det på flera länsstyrelser finns en vilande revisionsorganisation med revisorer och rutiner, samt att flera länsstyrelser menar att revisionerna är en viktig del i deras uppdrag att samordna och utveckla livsmedelskontrollen i länet. Samrådsgruppen anger dock också att en återaktivering blir svårare ju längre tid som systemet ligger nere och att startsträckan blir längre. Revisorerna används numera till andra uppgifter inom myndigheten. Flera kan även ha lämnat myndigheten och ny personal kan ha tillkommit.¹¹

¹⁰ SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter*, s. 27.

¹¹ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/594/kontrollen-inom-eu>, hämtad den 17 april 2024, och Livsmedelsverkets och samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport, *Utredning av ett heltäckande revisionssystem, Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner samt säkerställande av tillgång till sakkunniga*, S – 2023 nr 05, s. 36 f.

8.3.5 De kommunala kontrollmyndigheterna

Under 2023 fanns det 25 kommunala kontrollmyndigheter som bestod av mer än en kommun, vilket medförde att det fanns 246 kommunala kontrollmyndigheter. I dag finns det 247 kommunala kontrollmyndigheter. Revision av de kommunala kontrollmyndigheterna utfördes tidigare av länsstyrelserna men dessa är sedan 2022 pausade. Orsaken är oklarheter i länsstyrelsens bemyndigande och finansieringen av revisionen.¹² I avvaktan på en lösning har en del kommuner själva påbörjat arbetet med revisioner. Det saknas i dag dock uppgifter i vilken utsträckning de kommunala kontrollmyndigheterna utför revisioner som uppfyller kravet i artikel 6 i kontrollförordningen (antingen internrevision eller revisioner av andra kommunala kontrollmyndigheter). Även om det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna utför revisioner har det framkommit att vissa kommunala kontrollmyndigheter utför revisioner av varandras kontrollorganisationer genom samarbetsgrupper, såsom exempelvis Stockholms stad, Uppsala och Västerås kommun. Dessa revisioner finansieras inte särskilt. Vissa kommuner utför revisioner som finansieras genom kommunens budget och inte av den ansvariga nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet, som exempelvis Göteborgs stad, där revisionen utförs av Göteborgs stads stadsrevision. Livsmedelsverket saknar dock uppgifter på huruvida dessa revisioner uppfyller kraven i artikel 6 i kontrollförordningen.

I syfte att få fram uppgifter om i vilken utsträckning de kommunala kontrollmyndigheterna revideras kommer Livsmedelsverket att begära in denna uppgift från och med myndighetsrapporteringen avseende år 2025. Kommunala och regionala kontrollmyndigheter ska årligen rapportera information om sin kontrollverksamhet och resultaten av denna verksamhet till Livsmedelsverket. Denna rapportering kallas myndighetsrapporteringen (Livsmedelsverkets föreskrifter [LIVSFS 2009:13] om rapportering och vissa andra skyldigheter för kontrollmyndigheter). Livsmedelsverket fattar varje år beslut om en anvisning som talar om vad det är som ska rapporteras för nästkommande år. Vid rapporteringen av 2024 års kontroll, vilken sker i början av år 2025, finns det en frivillig övrig fråga att besvara om huruvida revision enligt artikel 6 i kontrollförordningen utförts vid myndig-

¹² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/revision-av-livsmedelskontrollen>, hämtad den 11 april 2025.

heten. Samma fråga kommer från och med 2025 års kontroll att vara obligatorisk att besvara.

8.4 Revision på EU-nivå m.m.

EU-kommissionen är indelad i olika avdelningar och enheter, där avdelningarna kallas för generaldirektorat (DG). Generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet, DG SANTE, övervakar att medlemsstaterna inom EU säkerställer att livsmedelslagstiftningen efterlevs. Målet är att livsmedel som säljs inom EU är säkra, att EU:s inre marknad gynnar konsumenterna och att EU hjälper till att skydda och förbättra sina invånares hälsa. DG SANTE samarbetar med övriga EU-institutioner, nationella regeringar och organ, konsumentorganisationer, intressegrupper för hälsofrågor, företagsgrupper, vetenskapsmän, forskare och andra experter.

DG SANTE har cirka 960 anställda i direktorat i Belgien, Luxemburg och Irland. Ett av direktoraten är direktorat F, Health and Food Audits and Analysis (EU-kommissionens kontor för hälso- och livsmedelsrevisioner och analys) och kallas även för SANTE F. Direktoratet har cirka 170 anställda från i stort sett samtliga 27 medlemsstater inom EU och har sitt kontor på Irland. SANTE F utför revisioner i medlemsstaterna samt i länder som exporterar livsmedel, foder, djur eller växter till EU. SANTE F genomför revisioner av den offentliga kontrollen och granskar hur ländernas nationella myndigheter går till väga för att kontrollera att företagen släpper ut säkra produkter på EU:s marknad. SANTE F granskar också hur nationella myndigheter håller allvarliga djur- och växtsjukdomar under kontroll och klarar av att få företagen att följa djurskyddsbestämmelserna. SANTE F beslutar varje år – efter rådfrågning av berörda parter och medlemsstater – vilka revisionsområden som ska granskas samt i vilka länder som revisionerna ska utföras.¹³

¹³ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/594/kontrollen-inom-eu>, hämtad den 17 april 2024.

8.4.1 SANTE F-revision

DG SANTE F genomför revisioner av den offentliga kontrollen i Sverige som även innefattar revisionssystemet. En SANTE F-revision innebär att en revisionsgrupp, oftast bestående av två revisorer och en nationell expert från annan medlemsstat, träffar centrala, regionala och lokala myndigheter i syfte att säkerställa att det finns ett fungerande kontrollsystem i medlemsstaten. En SANTE F-revision kan också inbegripa att gruppen gör skuggkontroller vid olika anläggningar eller hos aktörer i syfte att få en inblick i hur kontrollsystemet fungerar i praktiken i medlemsstaten. Revisionen utmynnar i en revisionsrapport där eventuella brister påtalas i form av rekommendationer till behöriga myndigheter att vidta åtgärder. Detta följs sedermera upp genom exempelvis en uppföljande revision.

Om bristerna är av allvarligare slag har kommissionen möjlighet att vidta rättsliga åtgärder genom att stämma medlemsländerna i EU-domstolen. EU-kommissionen försöker dock i första hand i stället få till en informell dialog med medlemslandet genom den s.k. ”EU Pilot” i syfte att uppnå efterlevnad innan rättsliga åtgärder vidtas.

Samtliga medlemsstater inom EU har en landsprofil (Country profile) som innehåller en dokumentsamling med information om hur kontrollen i landet är organiserad. I dokumentsamlingen finns även länkar till rapporter från de revisioner som har genomförts i medlemsstaten.¹⁴

8.4.2 National Audit System Network (NAS)

Sverige ingår i ett revisionsnätverk inom EU – National Audit System network (NAS). Mötena leds av DG SANTE F. Nätverket består av representanter från samtliga medlemsstater och ofta även representanter från Norge, Island, Schweiz och Europeiska frihandels-sammanslutningen (European Free Trade Association, EFTA). Sverige har representanter i NAS både från Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Nätverket träffas regelbundet för att bl.a. dela och diskutera erfarenheter, fastställa god praxis samt identifiera principer för ett bra arbetssätt. För att sprida informationen från nätverket sammanställs referensdokument som inte är rättsligt

¹⁴ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/594/kontrollen-inom-eu>, hämtad den 17 april 2024.

bindande men som kan användas som vägledning i myndigheternas arbete. Nätverket deltar också i arbetet med kommissionsvägledningar och kurser inom EU-kommissionens utbildningsprogram för myndigheternas kontrollpersonal inom livsmedelskedjan, Better Training for Safer Food (BTSF).¹⁵

8.4.3 Nordiskt samarbete avseende revision

Sverige ingår också i ett samarbete med Finland, Danmark och Island om oberoende granskning av revisionssystemen. Det är Livsmedelsverkets revisionsverksamhet och Jordbruksverkets revisioner av länsstyrelserna som ingår i samarbetet. Granskningen innebär att revisorer från två länder tillsammans granskar ett av de andra länderna enligt en femårig plan. Vid granskningen utgår revisorerna ifrån EU-kommissionens riktlinjer om revision och de referensdokument som tagits fram av nätverket för revisorer vid DG SANTE F (NAS). Under 2023 granskade Danmark och Island Sveriges revisionssystem inom livsmedelsområdet. Det var dock endast de revisioner som Livsmedelsverket utför av länsstyrelser som granskades, med anledning av att länsstyrelsernas revisioner av den kommunala livsmedelskontrollen inte utförs längre. Livsmedelsverkets revisionssystem bedömdes uppfylla EU-kommissionens vägledning om revision.

8.4.4 The Institute of Internal Auditors Sverige

The Institute of Internal Auditors Sverige (IIA Sweden) är en branschorganisation för internrevisorer och är en del av den internationella branschorganisationen Institute of Internal Auditors (IIA). IIA grundades 1941 och har mer än 200 000 medlemmar över hela världen. IIA Sweden har cirka 750 medlemmar och är till för att stödja och kompetensutveckla Sveriges internrevisorer.¹⁶ Internrevisionen vid Jordbruksverket utförs i enlighet med internationella standarder för professionell internrevision (IPPF). Dessa standarder ges ut av IIA International och uttolkas av IIA Sweden.

¹⁵ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/657/revisionssystemet>, hämtad den 19 april 2024.

¹⁶ <https://theiia.se/om-ii/>, hämtad den 22 april 2024.

9 Finansieringen av den offentliga kontrollen

I vårt uppdrag ingår att redogöra för hur kontrollmyndigheternas offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena livsmedel, foder och ABP och djurskydd vid slakt finansieras. I uppdraget ingår också att kartlägga de avgifter som tas ut för kontroll av livsmedel, foder och ABP, vilket bl.a. även omfattar avgifter för kontrollprogram, stickprovskontroller och andra aktiviteter i samband med kontroll som inte är direkt anläggnings- eller verksamhetsrelaterade.

I detta kapitel redogörs för den rättsliga regleringen beträffande avgifter och de bakomliggande principerna vad gäller finansiering av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom dessa kontrollområden. Kapitlet innehåller också en beskrivning av de avgifter som tas ut för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom ovan nämnda områden samt i vilken omfattning sådan kontroll finansieras via anslag. I kapitlet ges också en översiktlig beskrivning av kontrollmyndigheternas riskklassning av verksamheter. I kapitel 15 redogör vi för utmaningarna med nuvarande finansiering.

9.1 Skatter och avgifter i Sverige

9.1.1 Regeringsformen

Regler om normgivning avseende skatter och avgifter finns i 8 kap. regeringsformen (RF).¹ Det finns inte någon tydlig definition av begreppet avgift i lagstiftningen. I förarbetena till RF definierades en skatt som *ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation* och en avgift som *en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna*. Det framhölls dock att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande.²

Föreskrifter om s.k. belastande avgifter ska meddelas genom lag. Så är fallet om föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 1 och 2 §§ första stycket 2). Med belastande avgifter avses sådana avgifter som enskilda rättsligt eller faktiskt kan anses tvingade att betala.³ I regel är avgiften belastande om verksamheten eller motprestationen utgör någon form av myndighetsutövning.

Vad gäller belastande avgifter kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela närmare föreskrifter. Riksdagen kan även medge att regeringen i sin tur delegerar föreskriftsrätt om belastande avgifter till en myndighet. Det vanliga är att riksdagen delegerar rätt att meddela föreskrifter om avgiftens storlek till regeringen. I och med detta har riksdagen tagit ställning till att det faktiskt rör sig om en avgift och inte en skatt, eftersom beslut om skatter aldrig får delegeras till regeringen. Ibland delegerar regeringen, med stöd av riksdagens bemyndigande, rätt att besluta om avgiftsnivån vidare till en myndighet. Det är dock vanligt att regeringen beslutar om avgiftsnivån i förordning.⁴

Frivilliga avgifter, alltså avgifter för varor och tjänster som enskilda efterfrågar, får regeringen besluta om i förordningar genom den s.k. restkompetensen, utan bemyndigande från riksdagen (8 kap. 1 och 7 §§ första stycket 2).

¹ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

² Se prop. 1973:90, *Ny regeringsform och riksdagsordning m.m.*, s. 213.

³ A.a., s. 218.

⁴ Ekonomistyrningsverket (2020), *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet – Regeringsuppdrag*, ESV 2020:58, s. 13.

9.1.2 Övergripande om statliga och kommunala avgifter

Statliga avgifter

Det generella regelverket för avgifter som tas ut av myndigheter under regeringen finns i avgiftsförordningen (1992:191) som bl.a. föreskriver att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster bara om det följer av en lag eller en förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 §). Myndigheten får själv bestämma avgiftsnivån på varor och tjänster av serviceliknande karaktär om det ingår i myndighetens uppdrag (4 §). I övriga fall får myndigheten bestämma storleken på avgifter endast efter särskilt bemyndigande från regeringen. Avgifterna ska då beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader om inte regeringen har föreskrivit något annat, så kallad full kostnads-täckning (5 §). Myndigheterna ska vart tredje år samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter de tar ut (7 §).

Med full kostnadstäckning följer att samtliga med en verksamhet direkt och indirekt förenade kostnader på några års sikt ska täckas av avgiftsintäkter.⁵ Myndigheten behöver då identifiera dessa kostnader, dvs. de kostnader som myndigheten ska föra direkt till prestationen. De direkta kostnaderna består vanligen huvudsakligen av lön med tillhörande sociala kostnader för de personer som arbetar direkt med den avgiftsbelagda verksamheten. Myndigheten behöver även identifiera de kostnader som indirekt är förenade med den avgiftsbelagda verksamheten. Med indirekta kostnader menas kostnader som är gemensamma för flera av myndighetens verksamheter, t.ex. kostnader för lokaler, verksamhetsledning, stödverksamhet och allmän metodutveckling. De indirekta kostnaderna fördelas oftast schablonmässigt med hjälp av fördelningsnycklar, som t.ex. direkt lönekostnad, antal anställda, antal årsarbetskrafter eller lokalyta.⁶

De statliga myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet följs upp på årlig basis inom ramen för budgetprocessen där myndigheterna lämnar sina budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlagen blir sedan underlag till regeringens budgetproposition till riksdagen och regleringsbrev till myndigheterna. Årscykeln avslutas genom att myndigheterna redovisar utfallet i årsredovisningen.⁷ Vid full kostnads-

⁵ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om avgifter, 5 § ESVFA 2022:5.

⁶ Ekonomistyrningsverket (2020), *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet* – Regeringsuppdrag, ESV 2020:58, s. 32.

⁷ Ekonomistyrningsverket (2020), *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet* – Regeringsuppdrag, ESV 2020:58, s. 17–18.

täckning får subventionering av verksamheten med anslagsmedel inte förekomma annat än efter särskilt medgivande.⁸ Med särskilt medgivande avses exempelvis att regeringen i ett regleringsbrev uttrycker att anslagsmedel får användas för den avgiftsbelagda verksamheten.⁹

Kommunala avgifter

Kommuner får ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning (2 kap. 5 § kommunallagen [2017:725]). För kommunala kontrollmyndigheter gäller den s.k. självkostnadsprincipen, vilket innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (2 kap. 6 §). Med självkostnad avses, om inte annat är särskilt föreskrivet, de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsupptagande verksamheten eller rörelsen. Vid beräkningen av självkostnaderna får, utöver externa kostnader, alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till, ingå i självkostnadsberäkningen. Exempel på direkta kostnader är personalkostnader, personalomkostnader, material och utrustning, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader bör också räknas med.¹⁰ Ett tillfälligt överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig eller påtaglig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad. Det totala avgiftsuttaget bör dock inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. Principen gäller inte om det finns särskilda bestämmelser om principer för avgiftsuttag i annan lagstiftning.¹¹

⁸ A.a., s. 35.

⁹ Uppgift inhämtad från Ekonomistyrningsverket i december 2024.

¹⁰ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggandebostad/geodatalantmateritaxageodata/juridiskaforutsattningar/finansieringsprinciper.36903.html>, hämtad den 4 mars 2025.

¹¹ Se bl.a. i 2 § i lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag där ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725).

Finansieringsprincipen

Genom ett nytt statsbidragssystem för kommunerna 1993 infördes bl.a. den s.k. finansieringsprincipen, som också benämns den kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att om staten vill ge kommuner nya uppgifter, avveckla uppgifter eller ändra ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden bör statsmakterna anvisa hur de ska finansieras. Principen innebär vidare att statsbidragen bör minska om kommunsektorn i framtiden fräntas skyldigheter eller om de till följd av regeländringar får möjlighet att bedriva en effektivare verksamhet.¹² Principen är ingen lag men är fastlagd av riksdagen 1994.¹³

9.1.3 Regeringens skrivelse om tillsynsfinansiering

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr. 2009/10:79) redovisade regeringen sina generella bedömningar till riksdagen när det gäller hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Regeringen bedömde att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, men framhöll att det inom vissa områden kan vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel. Vidare uttalade regeringen att finansieringen bör utformas på ett sådant sätt att både de som kontrolleras och de som utför kontroll ska få incitament att agera kostnadsmedvetet och att utveckla betryggande intern kontroll och styrning. En avgiftsfinansiering med det ekonomiska målet full kostnadstäckning medför att kostnaderna tydliggörs för tillsynsinstansen vilket kan bidra till en mer kostnadseffektiv granskning. Som ytterligare motiv för en avgiftsfinansierad kontroll framhölls att skatteuttaget kan begränsas. Därutöver kan ett uttag av avgifter medföra en möjlighet att påverka en viss marknad eller påverka beteendet hos vissa objekt som kontrolleras.

Regeringen uttalade vidare att det för vissa verksamheter kan vara mer lämpligt att låta tillsynen finansieras via allmänna medel än genom avgifter. Som exempel angavs situationen då företagens eller kontrollmyndighetens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiftens storlek. Vidare uttalade regeringen

¹² Prop. 1993/94:150, bilaga 7, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95 m.m.* (kompletteringsproposition).

¹³ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/prognoserplaneringbudget/finansieringsprincipen/finansieringsprincipenfordjupning.70993.html>, hämtad den 28 februari 2025.

att det också kan finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga eller andra bärande motiv för att låta kontrollen finansieras med skattemedel, särskilt inom områden där kontrollen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet.¹⁴

Beträffande utformningen av kontrollavgifter bedömde regeringen att en kontrollavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Avgifterna bör vara lätta att begripa och förutsebara för de som kontrolleras samt ge incitament till önskvärda beteenden hos de som kontrolleras och kontrollmyndigheterna. Vidare framhölls att avgifterna inte bör vara konkurrenssnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte heller medföra höga administrativa kostnader för de som kontrolleras eller de myndigheter som utför kontrollen.¹⁵

9.2 Kontrollförordningen

Enligt kontrollförordningen är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att det finns tillräckliga finansiella resurser för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 78).

För vissa typer av offentlig kontroll följer det av kontrollförordningen att det är obligatoriskt att ta ut avgifter (artikel 79), se avsnitt 9.2.1 nedan.

Det är därutöver obligatoriskt att oavsett kontrollområde ta ut en avgift för kontroll som ursprungligen inte var planerad och som har blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en offentlig kontroll som utförts i enlighet med kontrollförordningen, och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av den bristande efterlevnaden eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits (artikel 79 p. 2 c i och ii). Vid bristande efterlevnad av regelverket ska den ansvariga aktören bära samtliga kostnader som uppkommit till följd av myndigheternas åtgärder (artikel 138.4).

För andra typer av offentlig kontroll, och för annan offentlig verksamhet än den som avses i artikel 79, får medlemsstaterna välja om

¹⁴ Regeringens skrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr. 2009/10:79), s. 19–20.

¹⁵ A.a., s. 20.

kontrollen ska finansieras med skattemedel eller med andra avgifter och pålagor. Uttag av avgifter eller pålagor får dock inte ske om det är förbjudet enligt den lagstiftning som är tillämplig på de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1 p. 2, dvs. lagstiftning som gäller för de kontrollområden som omfattas av kontrollförfordningen (artikel 80).

Medlemsstaterna ska säkerställa stor öppenhet när det gäller de avgifter och pålagor som föreskrivs i artiklarna 79 p. 1 a, 79 p. 2 och 80. Det gäller den metod och de uppgifter som använts för att fastställa dessa avgifter eller pålagor, storleken på de avgifter eller pålagor som tas ut av varje kategori av aktörer och för varje kategori av offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet och fördelningen av kostnaderna enligt artikel 81 (artikel 85 p. 1 a). Öppenhet ska också säkerställas beträffande vilka myndigheter eller organ som ansvarar för att ta ut avgifterna eller pålagorna (artikel 85 p. 1 b). Varje behörig myndighet ska därvid, för varje referensperiod, offentliggöra denna information och de kostnader för vilka det ska tas ut en avgift eller pålaga. Medlemsstaterna ska tillhandahålla en länk till den behöriga myndighetens webbsida med information om dessa avgifter och pålagor.¹⁶

Det är förbjudet att direkt eller indirekt återbetala avgifter (artikel 83 p. 2). Förbudet mot återbetalning gäller såväl de obligatoriska avgifterna i artikel 79 som de frivilliga avgifterna i artikel 80. Förbud mot återbetalning gäller dock inte om avgifterna har tagits ut felaktigt.

Det är också förbjudet att påföra en aktör en avgift för offentlig kontroll som har utförts på grund av ett klagomål, om kontrollen inte leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas (artikel 83 p. 1).

9.2.1 Obligatoriska avgifter

Det är obligatoriskt att ta ut avgifter eller pålagor för viss offentlig kontroll som utförs i samband med den verksamhet som avses i kapitel II i bilaga IV. Det handlar bl.a. om vissa animalieanläggningar såsom slakterier, styckningsanläggningar, bearbetningsanläggningar

¹⁶ Se kommissionens tillkännagivande den 8 december 2022 om genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 (förordningen om offentlig kontroll) (2022/C 467/02), avsnitt 2.3.5.

för vilt (vilthanteringsanläggningar) och vid mjölkproduktion (artikel 79 p. 1 och kapitel II i bilaga IV i kontrollförordningen).

Det är också obligatoriskt att ta ut avgifter eller pålagor för den offentliga kontroll som utförs vid gränskontrollstationer eller vid de kontrollställen som avses i artikel 53 p. 1 a för vissa djur och varor (artikel 79 p. 1). Det handlar bl.a. om kontroll av djur, produkter av animaliskt ursprung, avelsmaterial och animaliska biprodukter (artikel 47 p. 1 a, b och c).

De behöriga myndigheterna är också skyldiga att ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll av djur och varor vid gränskontrollstationer avseende varor från vissa tredjeländer som kräver en tillfällig ökning av offentlig kontroll vid införseln till unionen, eller för djur och varor som är föremål för nödgärd där sändningarna ska genomgå offentlig kontroll vid införsel till unionen. Likaså gäller för djur och varor för vilka det har fastställts villkor i enlighet med olika rättsakter där det kontrolleras att dessa uppfylls vid införsel till unionen (artikel 47 p. 1 d, e och f samt artikel 79 p. 2 a).

Avgifter ska också tas ut för sådan offentlig kontroll som sker på aktörens begäran, för att erhålla godkännande av foderföretags anläggningar enligt artikel 10 i förordning (EG) nr 183/2005 (artikel 79 p. 2 b).¹⁷

Artikel 79 gäller endast för offentlig kontroll och inte annan offentlig verksamhet.

9.2.2 Hur obligatoriska avgifter får tas ut

De obligatoriska avgifterna som tas ut i enlighet med artikel 79 ska tas ut antingen med de fasta belopp som anges i kapitel II i bilaga IV eller de två alternativ som anges i artikel 82.1 a och b eller som en kombination av de två alternativen. I den sistnämnda artikeln anges att avgiften ska beräknas utifrån ett schablonbelopp baserat på myndighetens totala kostnader för offentlig kontroll över en viss tid, eller utifrån de verkliga kostnaderna för varje enskild kontroll.

När det gäller avgifter som grundar sig i ett schablonbelopp på grundval av de behöriga myndigheternas totala kostnader för offentlig kontroll under en bestämd tid, ska den typen av avgifter tas ut av

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

alla aktörer oavsett om de verkligen varit föremål för offentlig kontroll under referensperioden eller inte. Vid fastställande av avgiftsnivån för olika sektorer, verksamheter och kategorier av aktörer ska de behöriga myndigheterna ta hänsyn till hur den berörda verksamhetens typ och storlek och de relevanta riskfaktorerna påverkar fördelningen av de totala kostnaderna för dessa offentliga kontroller (artikel 82 p. 1 a).

Resekostnader enligt artikel 81 p. f ska vid beräkningen av de avgifter och pålagor som avses i artikel 79 p. 1 a och 79 p. 2 beaktas på ett sätt som inte missgynnar vissa aktörer på grund av avståndet mellan deras lokaler och den plats där de behöriga myndigheterna är belägna (artikel 82 p. 2).

Avgifter och pålagor som beräknas i enlighet med schablonbeloppsmetoden får inte överstiga de totala kostnaderna för offentlig kontroll under referensperioden (artikel 82 p. 3). Avgifter och pålagor som beräknas utifrån de verkliga kostnaderna för varje enskild utförd kontroll får inte överstiga de verkliga kostnaderna för den offentliga kontroll som utförts (artikel 82 p. 4).

9.2.3 Kostnader som får ligga till grund för obligatoriska avgifter

Av skäl 66 i inledningen till kontrollförordningen framgår bl.a. att avgifter eller pålagor bör täcka, men inte överstiga, de behöriga myndigheternas kostnader, inklusive allmänna omkostnader, för att utföra offentlig kontroll. De allmänna omkostnaderna kan omfatta kostnader för det stöd och den organisation som krävs för planeringen och utförandet av den offentliga kontrollen.

Under förutsättning att kostnaderna härrör från de offentliga kontrollerna i fråga kan följande kostnader ligga till grund för avgiftsuttag (artikel 81 p. a–g).

- Löner till den personal, inklusive stödpersonal och administrativ personal, som medverkar i den offentliga kontrollen samt socialförsäkrings- och pensionsavgifter och försäkringskostnader för personalen (a).

- Kostnader för anläggningar och utrustning, inklusive kostnader för underhåll samt försäkringar och andra därmed förbundna kostnader (b).
- Kostnader för förbrukningsmaterial och verktyg (c).
- Kostnader för tjänster som organ med delegerade uppgifter tar ut av de behöriga myndigheterna för offentliga kontroller som delegerats till dessa organ (d).
- Kostnader för utbildning av den personal som avses i led a, med undantag för den utbildning som krävs för att erhålla den kompetens som krävs för att vara anställd hos de behöriga myndigheterna (e).
- Kostnader för resor och därmed förbundna traktamenten för den personal som avses i led a (f).
- Kostnader för provtagning och för laboratorieanalys, laboratorietestning och laboratediagnostik som officiella laboratorier tar ut för dessa uppgifter (g).

EU-domstolen om vilka kostnader som får beaktas

EU-domstolen har i avgörandet i mål C-112/15 ”Kødbranchens fællesråd” samt i de förenade målen C-477/18 och C-478/18 ”Gosschalk m.fl.” förtydligat vilka kostnader som får beaktas vid uttagande av obligatorisk kontrollavgift enligt kontrollförordningen.

I avgörandet C-112/15 ”Kødbranchens fællesråd” har domstolen uttalat bl.a. att artikel 27 inte lämnar något skönsmässigt utrymme för medlemsstaterna när det gäller vilka kriterier som ska beaktas vid beräkningen av avgifterna, och att bilaga VI på ett uttömmande sätt anger de faktorer som kan beaktas vid beräkningen av de avgifter som ska gälla för offentliga kontroller i slakterier.¹⁸

EU-domstolen har i det senaste avgörandet uttalat att ”endast den arbetstid för den administrativa personalen och stödpersonalen som krävs för uppgifter som är oupplösligt förbundna med utför-

¹⁸ Domstolens dom den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd mot Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri och Fødevarestyrelsen, Mål C-112/15, punkt 30.

andet av de offentliga kontrollerna beaktas vid beräkningen av avgifterna”.¹⁹

Svensk rättspraxis avseende avgiftsbeslut

Den 23 oktober 2020 avgjorde Kammarrätten i Stockholm flera mål som alla rörde Livsmedelsverkets beslut om avgifter för 2017 för olika slakterier (mål 5065-18 m.fl.). Målen handlade i huvudsak om vilka kostnadsposter som fick räknas in vid avgiftsbestämningen. De som överklagade besluten menade att timtaxan omfattade poster som enligt kontrollförfordningen inte skulle ingå i avgiftsunderlaget. Kammarrätten kom fram till att kostnader för Livsmedelsverkets generaldirektör, HR-kostnader avseende rekrytering samt lönekostnader som rör systemutveckling och kommunikation saknade den nödvändiga kopplingen till genomförandet av offentlig kontroll. Sådana kostnader utgjorde därför inte kostnader som enligt kontrollförfordningen fick beaktas vid avgiftsuttaget. Kammarrätten räknade också upp vissa andra kostnader som det kunde ifrågasättas om och i vilken mån de var att anse som oupplösligt förbundna med genomförandet av den offentliga kontrollen. Dessa avsåg bl.a. kostnader för ekonomiavdelningen när det gäller driftskostnader för avdelningen och kostnader för controller. Kammarrätten upphävde därför Livsmedelsverkets beslut och återförvisade målen till myndigheten för ny handläggning.

Kammarrättens avgörande baserades på den då gällande kontrollförfordningen som i bilaga VI angav vilka kriterier som skulle beaktas vid beräkningen av avgifter, bl.a. löner till den personal som medverkar i offentliga kontroller.²⁰ Motsvarande bestämmelse framgår av artikel 81 i nuvarande kontrollförfordning där det nu har förtydligats att löner för även stödpersonal och administrativ personal får ingå i de kostnader som ligger till grund för beräkning av de obligatoriska avgifterna. Att det ska finnas en nödvändig koppling mellan kostnaderna och de offentliga kontrollerna avseende de obligatoriska

¹⁹ Domstolens dom den 19 december 2019, Exportslachterij J. Gosschalk, C-477/18 och C-478/18, ECLI:EU:C:2019:1126, punkt 66.

²⁰ 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.

avgifterna gäller också enligt nuvarande kontrollförordning.²¹ Avseende de avgifter som inte är obligatoriska finns inte denna begränsning så länge det inte strider mot annan lagstiftning.

De nya besluten avseende avgiftsåret 2017 som Livsmedelsverket meddelade efter Kammarrättens återförvisningar blev efter överklaganden föremål för nya återförvisningar p.g.a. att Livsmedelsverkets beräkningsunderlag inte bedömdes vara tillräckligt tydligt avseende kopplingen till vad som enligt kontrollförordningen var ett tillåtet avgiftsunderlag.²² Efter att Livsmedelsverket en tredje gång fattat nya beslut för avgiftsåret 2017 har dessa överklagats på nytt. Denna gång har Förvaltningsrätten i Uppsala avslagit överklagandena och bedömt att Livsmedelsverket inte längre tagit med några otillåtna kostnadsposter i avgiftsunderlaget. Förvaltningsrättens domar vann laga kraft i november 2024.²³ Parallellt med överklagandena för avgiftsåret 2017 har det pågått överklagandeprocesser avseende Livsmedelsverkets avgiftsbeslut för senare avgiftsår. Grunderna för överklagandena har i huvudsak varit desamma som anförts vad gäller avgiftsåret 2017. Överinstanserna har bedömt att Livsmedelsverkets avgiftsunderlag är beräknat i enlighet med kontrollförordningen och att den nödvändiga kopplingen mellan kostnaderna och genomförande av den offentliga kontrollen är uppfylld.²⁴

9.2.4 Minskning av obligatoriska avgifter och pålagor

Det finns möjlighet för medlemsstaterna att på objektiva och icke-diskriminerande grunder minska beloppet för avgifterna eller pålagorna under vissa förutsättningar (artikel 79 p. 3). Det gäller avgifter eller pålagor för offentlig kontroll för verksamheter som avses i kapitel II i bilaga IV (t.ex. slakterier, styckningsanläggningar, bearbetningsanläggningar[vilthanteringsanläggningar],

²¹ Se Kommissionens tillkännagivande den 8 november 2024 C/2024/6481 om genomförandet av kontrollförordningen, s. 64. I EU-praxis uttrycks det som att kostnaderna ska vara oupplösligt förbundna med den offentliga kontrollen.

²² Se bl.a. Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 19 oktober 2021 i mål nr 4318-21.

²³ Se bl.a. Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 22 november 2024 i mål nr 3082-23.

²⁴ Avseende avgiftsår 2020, se Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 22 november 2024 i bl.a. mål nr 8144-23 och avseende avgiftsår 2021, se samma domstols dom den 22 november 2024 i bl.a. mål nr 8179-23. Överinstansernas avgöranden avseende Livsmedelsverkets beslut för avgiftsår 2022 har vunnit laga kraft genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd, se bl.a. beslut den 4 november 2024 i mål nr 2172-24 och den 14 november i mål nr 2259-24, för avgiftsår 2023, genom att Kammarrätten i Stockholm inte meddelat prövningstillstånd, se bl.a. beslut den 13 december 2024 i mål nr 3737-24.

mjölkproduktion och av produktion och utsläppande på marknaden av fiskeri- och vattenbruksprodukter), med beaktande av:

- intressena hos aktörer med liten produktion,
- de traditionella metoder som används för produktion, bearbetning och distribution,
- behoven hos aktörer i regioner med särskilda geografiska begränsningar, och
- den utsträckning i vilken aktörerna hittills har följt de relevanta bestämmelser som avses i artikel 1 p. 2, i enlighet med vad som har fastställts genom offentlig kontroll.

I den mån medlemsstaterna beslutar att minska beloppen under någon av ovan angivna förutsättningar ska också reglerna om statsstöd beaktas.

Utöver möjligheten till undantag för särskilda verksamheter är det också möjligt för medlemsstaterna att besluta att avgifter och pålagor som har beräknats i enlighet med artikel 82 p. 1 b inte ska tas ut om beloppet är så lågt att det med beaktande av kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgifterna och pålagorna skulle vara oekonomiskt att ta ut den avgiften eller pålagan (artikel 79 p. 4).

Slutligen gäller de obligatoriska avgifterna inte vid kontroll av ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och inte heller vid kontroll av användning och märkning av skyddade ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter (artikel 79 p. 5). Dessa regelverk och avgifter ingår inte heller i direktiven för denna utredning.

9.3 Bakgrunden till nuvarande finansiering av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan

9.3.1 Regeringens proposition inför anpassningen av svenska regler till den tidigare kontrollförordningen

När regeringen skulle anpassa de svenska reglerna inför den tidigare kontrollförordningen bedömde regeringen att det inte fanns skäl att frånga principen om att offentlig kontroll så långt som möjligt

ska finansieras genom avgifter så länge som myndigheterna utför en motprestation som kommer den som betalat avgiften till del.²⁵ Regeringen gjorde då bedömningen att livsmedelskontrollen var en sådan motprestation. Regeringen uttalade även att en grundläggande utgångspunkt är att avgiftens storlek ska svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför.

Regeringen anförde vidare att för att kontrollmyndigheten i möjligaste mån ska få full kostnadstäckning för sitt arbete bör avgiftssystemet till viss del utgå från de lokala förutsättningarna hos respektive kontrollmyndighet. Samtidigt framhöll regeringen att det måste beaktas att en fullgod livsmedelskontroll i hela landet är av sådant allmänintresse att en godtagbar kvalitet måste säkerställas. Regeringen uttalade vidare att behovet av en fullgod livsmedelskontroll inte kan tillgodoses utan att kontrollmyndigheterna tillförs tillräckliga resurser. Enligt regeringen skulle resursbehovet därför säkerställas dels genom att kontrollmyndigheterna åläggs en skyldighet att ta ut en avgift för kontrollen, dels genom att staten i viss utsträckning styr storleken på avgiftsuttaget.²⁶

I propositionen uttalades även att kontrollavgifterna bör kunna sättas ned för verksamheter som är lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, för verksamheter som bedrivs med traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, för nystartade verksamheter.²⁷

9.3.2 Regeringens proposition inför centralisering av kontroll av primärproduktion och djurskydd

År 2009 överfördes kommunernas ansvar för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen samt djurskydd till länsstyrelserna. Mot bakgrund av denna omfördelning av kontrollansvar uttalade regeringen att en förnyad bedömning behövde göras av frågan hur kontrollerna ska finansieras.²⁸ Regeringen bedömde att den offentliga kontroll som länsstyrelserna utför enligt djurskyddslagen (2018:1192), livsmedelslagen (2006:804) och lagen om foder och animaliska bi-produkter (2006:805) skulle bekostas med allmänna medel. I propo-

²⁵ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*

²⁶ A.a., s. 166–168.

²⁷ A.a., s. 165.

²⁸ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 40 ff.

sitionen redogjordes för bakgrunden till ställningstagandet, varvid regeringen konstaterade följande gällande finansieringen av djurskyddskontrollerna.

Kommunerna har i dag rätt att besluta hur den offentliga djurskyddskontrollen ska finansieras. En stor andel finansieras med kommunala skattemedel och endast en mindre del av kontrollen finansieras med avgifter som djurägarna betalar. Graden av avgiftsfinansiering i djurskyddskontrollerna varierar dock mycket från kommun till kommun. I vissa kommuner tas över huvud taget inte ut någon avgift för offentlig kontroll och i andra kommuner tar man ut avgifter som sätts per år, per besök eller per timme eller som en kombination av dessa. Avgifternas storlek varierar också beroende på antalet djur och djurslag. Dessutom förekommer av nödvändighet en viss schablonisering av avgiften. Denna ojämnhet över landet innebär att en djurhållare i en viss kommun kan få betala en relativt hög avgift för djurskyddskontrollen medan grannen, som bor i en annan kommun, kanske inte behöver betala något alls för kontrollen. Ett sådant system kan naturligtvis upplevas som djupt orättvist och har också kritiserats från djurhållarnas sida.

När det gällde offentlig kontroll av livsmedel och foder finansierades den vid den tiden genom en årlig avgift som betalades av livsmedels- och foderföretagarna. Avgiften fastställdes av kommunerna och beräknades enligt principen om full kostnadstäckning. Avgiften beräknades utifrån varje objekts kontrolltid och en av kommunen fastlagd timtaxa.

Som skäl för att kontrollerna för livsmedel och foder i primärproduktionen samt djurskydd skulle finansieras med allmänna medel hänvisade regeringen till målsättningen att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft och dess möjligheter att bidra till tillväxten i hela landet. Regeringen anförde att ett sätt att åstadkomma detta kunde vara att minska de avgifter som betalas av näringen. Eftersom djurskyddskontrollen, enligt då gällande lagstiftning, skulle finansieras i sin helhet med avgifter från år 2011, bedömde regeringen att det skulle leda till avsevärda höjningar av kostnaderna för många djurägare. Detta eftersom få kommuner vid tidpunkten för reformen tog ut avgifter som kom i närheten av full kostnadstäckning. Regeringen bedömde därför att en fortsatt avgiftsfinansiering av kontrollen inte skulle vara förenlig med målet att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft. När det gällde kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ansåg regeringen att det skulle beaktas att den låga kontrollfrekvensen av kontrollobjekten samt den låga kontrollfrekvensen som kan förväntas i framtiden skulle medföra en låg årlig

avgift för de berörda livsmedels- och foderföretagen. Regeringen ansåg att kontrollmyndighetens administrativa kostnader för att ta ut avgiften kunde antas bli oproportionerligt höga i förhållande till storleken på den avgift som skulle betalas av företagaren. Vidare anförde regeringen att de långa intervallerna mellan kontrolltillfällena medförde att kopplingen mellan den erlagda avgiften och den faktiskt utförda kontrollen kunde ifrågasättas. Därutöver ansåg regeringen att en avskaffad avgift skulle bidra till arbetet med att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.

9.3.3 Regeringens proposition inför den nya kontrollförordningen

Inför anpassningar till den nya kontrollförordningen konstaterade regeringen att medlemsstaterna i stor utsträckning har möjlighet att välja om livsmedelskontrollen ska finansieras med avgifter eller med offentliga medel, men att vissa kontroller – bl.a. av vissa varor och djur vid import och av slakterier och styckningsanläggningar – måste finansieras genom avgifter (artiklarna 78 och 79).²⁹ I de fall det är obligatoriskt att ta ut en avgift reglerar förordningen vilka kostnader som avgifterna ska täcka och hur de ska beräknas (artiklarna 81 och 82). Vid bristande efterlevnad av regelverket ska den ansvariga aktören bära samtliga kostnader som uppkommit till följd av myndigheternas åtgärder (artikel 138.4). Även när det gäller annan offentlig verksamhet kan medlemsstaterna välja finansieringsform. Regeringen redogjorde även översiktligt för hur den ordinarie livsmedelskontrollen finansieras, men uttalade sig inte särskilt om finansieringsformerna som sådana. Några ändringar i principerna för finansieringen av den offentliga kontrollen gjordes alltså inte, förutom att regeringen föreslog att debitering för livsmedelskontrollen skulle som huvudregel ske efter att kontroll utförts.

Beträffande systemet med en årlig avgift för kontrollen av regelverket om foder och ABP uttalade regeringen att man hade för avsikt att se över systemet med en årlig avgift.³⁰

²⁹ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*.

³⁰ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 241.

9.4 Kontrollmyndigheternas rätt att ta ut avgifter

Den offentliga kontrollen i Sverige finansieras i huvudsak av avgifter. Länsstyrelsernas planerade livsmedels- och foderkontroller av anläggningar inom primärproduktionen finansieras dock sedan länge genom anslag. Anledningen till detta har redogjorts för ovan under avsnitt 9.3.2. Särskilda bestämmelser gäller för slaktverksamhet och små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsument (avsnitt 9.4.2).

9.4.1 Bemyndigande i lag

Rätten att ta ut avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet regleras i 28 § livsmedelslagen och 28 § lagen om foder och animaliska biprodukter. Enligt dessa bestämmelser får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Bemyndigandena i dessa lagar innefattar också rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter. Vidare gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Även djurskyddslagen innehåller bestämmelser om avgifter för offentlig kontroll. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet samt om beräkningen av dessa (8 kap. 8 § djurskyddslagen).

9.4.2 Förordningar om avgifter

Det finns flera förordningar som innehåller bestämmelser om avgifter avseende kontroll av livsmedel, foder, ABP och djurskydd vid slakt. Dessa är:

- Förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (livsmedelsavgiftsförordningen),

- Förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från tredje land,
- Förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel och
- Förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Genom dessa förordningar ges berörda myndigheter rätt att besluta om föreskrifter för avgiftsuttagen, vilket för de kommunala myndigheterna sker genom en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. I förordningarna bestäms alltså inte någon storlek på avgifterna. Nämnade förordningar presenteras utförligare nedan.

Förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter

Enligt 1 § livsmedelsavgiftsförordningen får avgifter tas ut för statliga myndigheters och kommunernas kostnader för offentlig kontroll och annan verksamhet enligt livsmedelslagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, och Livsmedelsverkets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen (2019:66) eller 13 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.³¹

Huvudregeln är att en behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska täckas av avgifter (4 § livsmedelsavgiftsförordningen).

³¹ Livsmedelsavgiftsförordningen gäller också för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, och offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, utom när det gäller foder. Eftersom dessa kontrollområden inte ingår i utredningens uppdrag redogörs inte för dessa regler. Det finns också särskilda regler om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som avser ekologiskt foder i förordningen (2006:1165) om avgifter för kontroll av foder och animaliska biprodukter, som inte närmare redovisas här.

Avgift tas inte ut för viss typ av verksamhet

I 4 § tredje stycket livsmedelsavgiftsförordningen anges för vilka offentliga kontroller och annan offentlig verksamhet som en avgift inte ska tas ut. Avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska inte tas ut för kontroll av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel, kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter. Avgift ska inte heller tas ut eller för den offentliga kontroll som sker av en livsmedelsanläggning som tillfälligt befinner sig i en annan kommun än den kommun där anläggningen är godkänd eller registrerad och som utförs av den kommun där verksamheten tillfälligt bedrivs enligt 25 a § livsmedelsförordningen, dvs. mobila anläggningar. För samtliga kontroller gäller dock till följd av kontrollförordningen att avgifter tas ut vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll enligt 8 och 9 §§.

Slaktverksamhet och vilthanteringsanläggningar

Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar ska delvis täckas av avgifter (4 § andra stycket). Avgifter ska tas ut för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för den kontroll som avses i artikel 18 p. 1, p. 2 och p. 4 i kontrollförordningen (7 a § första stycket). Det innebär att avgifter ska tas ut för verifiering av efterlevnaden av de krav som fastställs i förordningar avseende produktion av kött³² när det gäller:

- Besiktning före slakt utförd i slakteriet av en officiell veterinär som, med avseende på förhandsurvalet av djur, får bistås av officiella assistenter som utbildats för dessa ändamål (artikel 18 p. 2 a).
- Genom undantag från artikel 18 p. 2 a, vad gäller fjäderfä och hardjur, besiktning före slakt utförd av en officiell veterinär, under överinseende av en officiell veterinär eller, då tillräckliga garantier

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

föreligger, under den officiella veterinärens ansvar (artikel 18 p. 2 b).

- Besiktning efter slakt utförd av en officiell veterinär, under överinseende av en officiell veterinär eller, då tillräckliga garantier föreligger, under den officiella veterinärens ansvar (artikel 18 p. 2 c).
- Annan offentlig kontroll utförd i slakterier, styckningsanläggningar och vilthanteringsanläggningar av en officiell veterinär, under överinseende av den officiella veterinären eller, då tillräckliga garantier föreligger, under den officiella veterinärens ansvar, för att verifiera efterlevnaden av de krav som är tillämpliga på i) hygien vid köttproduktion, ii) förekomsten av resthalter av veterinärmedicinska läkemedel samt främmande ämnen i produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, iii) revision av god hygienpraxis och förfaranden grundade på HACCP-principer, iv) laboratorietester för att upptäcka förekomsten av zoonotiska smittämnen och djursjukdomar och för att verifiera efterlevnaden av det mikrobiologiska kriterium som definieras i artikel 2 b i kommissionens förordning (EG) nr 2073/2005, v) hanteringen och bortskaffandet av animaliska biprodukter och av specificerat riskmaterial, vi) djurens hälsa och djurskyddet (artikel 18 p. 2 d).
- Anbringande av kontrollmärke på tama hov- och klövdjur, hägnat vilt av däggdjur (utom hardjur) och storvilt om inga brister som skulle göra köttet otjänligt som livsmedel har identifierats vid den offentliga kontroll som avses i artikel 18 p. 2 a och p. 2 c (artikel 18 p. 4).

Avgifterna ska tas ut med de belopp som anges i avsnitt I och III, kapitel II i bilaga IV till kontrollförordningen (7 a § andra stycket livsmedelsavgiftsförordningen). Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om att avgifter med de belopp som anges i kapitel II avsnitt I och III i bilaga IV till kontrollförordningen ska tas ut även för andra djurslag än de som anges i bilagan och ytterligare föreskrifter om avgifterna (7 a § tredje stycket). Livsmedelsverket har meddelat sådana föreskrifter (avsnitt 9.5.2).

Efterhandsdebitering är huvudregeln

Från och med 2024 är huvudregeln att avgiften ska debiteras efter att kontrollen har utförts, s.k. efterhandsdebitering (7 § livsmedelsavgiftsförordningen). Undantag gäller för avgifter för ansökan om godkännande eller anmälan om registrering av en livsmedelsanläggning eller annan verksamhet enligt 11 § eller avgifter för stickprovs-kontroll av bl.a. bekämpningsmedelsrester, restsubstanser och salmonella i livsmedel enligt vad som framgår av 12 §. Livsmedelsverket får enligt samma bestämmelse meddela föreskrifter om att andra avgifter för godkännande eller prövning ska undantas från kravet på efterhandsdebitering.

Avgift för kontroll efter klagomål och för uppföljande kontroll efter bristande efterlevnad

En kontrollmyndighet är skyldig att ta ut avgift för kostnader för offentlig kontroll som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Det gäller dock endast om klagomålet leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas (8 § livsmedelsavgiftsförordningen och artikel 83 p. 1 i kontrollförordningen). Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Även vid offentlig kontroll av anläggningar för dricksvattenförsörjning och för tillverkning av snus, snusliknande produkter eller tuggtobak ska den begränsning av avgiftsskyldigheten som framgår av artikel 83 p. 1 i kontrollförordningen tillämpas (8 § livsmedelsavgiftsförordningen).

Avgift ska också tas ut för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats enligt vad som framgår av artikel 79 p. 2 c i kontrollförordningen. Artikel 79 p. 2 c ska även tillämpas vid offentlig kontroll av bl.a. anläggningar för dricksvattenförsörjning och för tillverkning av snus, snusliknande produkter och tuggtobak. Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll som avses i första och andra styckena (9 § livsmedelsavgiftsförordningen).

Avgifter för godkännande och registrering

Kontrollmyndigheten ska ta ut en avgift av den som ansöker om godkännande av eller anmäler registrering av en livsmedelsanläggning eller annan verksamhet. Detta gäller dock inte primärproducenter av livsmedel (11 § livsmedelsavgiftsförordningen).

Generellt om avgifterna

Avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska, såvitt nu är aktuellt för utredningen, betalas av de livsmedelsföretagare och andra verksamhetsutövare vilkas verksamhet är föremål för kontroll (5 § livsmedelsavgiftsförordningen).

Avgifterna fastställs av den behöriga myndigheten eller av kontrollmyndigheten. Om myndigheten är en kommun ska avgifter fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer (6 § livsmedelsavgiftsförordningen), se avsnitt 9.5.5 nedan.

I 17 § livsmedelsavgiftsförordningen anges i första stycket att avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska beräknas på grundval av den allmänna principen om tillräckliga finansiella resurser i artikel 78.1 i kontrollförordningen. Vidare finns i andra stycket upplysning om att det i artiklarna 81 och 82 i kontrollförordningen finns bestämmelser om hur avgiften för offentlig kontroll för verksamheter som omfattas av artiklarna 79.1 a och 79.2 i samma förordning ska beräknas. Vidare anges att artiklarna 81 och 82 även ska tillämpas vid beräkningen av avgift för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Kontrollmyndigheten får sätta ned avgiftsbeloppet för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet helt eller delvis om det finns särskilda skäl men om det är fråga om obligatoriska avgifter för offentlig kontroll som ska tas ut enligt artikel 79 i kontrollförordningen får detta endast ske i de i artikel 79.3 angivna förutsättningarna i samma förordning. Om kontrollbeloppet för de obligatoriska avgifterna är så lågt så att ett uttag skulle vara oekonomiskt med hänsyn till kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgiften får sådana avgifter helt sättas ned (18 §).

När det gäller kontrollmyndigheternas revision finns det inte i dag några nationella bestämmelser om hur den verksamheten ska finansieras.

Förordningen om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland

Denna förordning innehåller bestämmelser om kontroll av livsmedel och material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel som importeras från länder utanför EU eller EFTA (Norge, Island, Schweiz och Lichtenstein) och kompletterar bestämmelserna i kontrollförordningen och bestämmelserna om införsel från tredjeländer och territorier av produkter av animaliskt ursprung i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag") (1 §).

Det är Livsmedelsverket som är behörig myndighet att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel som enligt artikel 47 i kontrollförordningen ska kontrolleras vid en gränskontrollstation (4 § första stycket). Kommunerna är behörig myndighet att utöva kontroll för andra livsmedel än de som kontrolleras av Livsmedelsverket vid en gränskontrollstation, i den ort där livsmedlet deklareras för fri omsättning (4 § andra stycket).

Kontrollmyndighetens kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska täckas av avgifter (11 §). Kontrollmyndigheten får besluta att en avgift i det enskilda fallet inte ska tas ut om beloppet är så lågt att ett uttag skulle vara oekonomiskt med hänsyn till kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgiften (11 b §).

Kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i samband med import, transitering och återinförsel ska, även utöver vad som följer av artiklarna 66, 67 och 69 i kontrollförordningen, betalas av den aktör som ansvarar för sändningen (12 §).

Om Livsmedelsverket har föreskrivit stickprovsundersökning av ett visst varuslag, ska kostnaden för undersökningen täckas genom en avgift som tas ut vid import av varor av det slaget enligt en taxa som Livsmedelsverket fastställer efter samråd med Ekonomistyrningsverket. Importören ska betala avgiften till Tullverket. Det som

föreskrivs i 2 kap. 16 § tullagen (2016:253) om indrivning av tull ska gälla i fråga om avgiften. För en sändning som avvisas tas inte någon avgift ut (13 §).

Förordningen om kontroll vid export av livsmedel

Innehavaren av en exportkontrollerad anläggning ska betala en avgift till den behöriga myndigheten för kontroll samt för utfärdandet av exportintyg och andra intyg enligt denna förordning. Med export menas handel med länder som inte är medlemmar i EU. Kraven på kontroll eller intyg för livsmedel som exporteras skiljer sig åt mellan olika mottagarländer. Om det krävs att sändningen kontrolleras på plats innan intyg kan utfärdas tar Livsmedelsverket ut en avgift för kontrollen. Behörig myndighet är den myndighet som enligt 23 § livsmedelsförordningen är behörig att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar (1 § femte stycket), dvs. Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om de avgifter som en statlig kontrollmyndighet ska ta ut. I andra fall beslutar kommunen om avgiftens storlek och om hur avgiften ska betalas (5 §).

Förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

Denna förordning har inte tagits upp i den punktlista som inlett detta avsnitt eftersom den enbart riktar sig till Livsmedelsverket och innehåller många andra bestämmelser som inte handlar om avgifter. Av förordningen framgår att Livsmedelsverket på uppdrag av enskilda får bistå i verksamhet som syftar till att en livsmedelsanläggning eller en annan verksamhet ska godkännas av ett tredjeland för export dit av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Uppdraget får också gälla verksamhet som syftar till att behålla ett sådant godkännande (14 §). Av förordningen framgår också att Livsmedelsverket får ta ut en avgift för sådan verksamhet och meddela föreskrifter om avgifternas storlek (23 §).

Förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter

Förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter gäller, såvitt nu är aktuellt, avgifter som ska betalas för statliga myndigheters och kommunernas kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen om foder och animaliska biprodukter, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar (1 § första stycket).³³

Avgiftsuttag för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om slaktverksamhet som utförs av Livsmedelsverket vid slakterier och vilthanteringsanläggningar undantas från förordningens tillämpningsområde eftersom avgifter tas ut enligt bestämmelserna i livsmedelsavgiftsförordningen (1 § andra stycket).

Avgift tas inte ut för viss typ av verksamhet

Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet vad gäller foderföretag i primärproduktionen av foder är undantagna från att betala avgift (3 § p. 1). Sådan kontroll, vilken utförs av länsstyrelserna, är anslagsfinansierad.

Årlig avgift är huvudregeln

En kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska som huvudregel täckas av en årlig avgift (3 §). Det gäller dock inte kostnader för sådan offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som avses i 12 §, dvs. kontroll som inte ursprungligen var planerad och kontroll som utförs efter klagomål. Den årliga avgiften gäller inte heller för sådan offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt 13 och 15 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter (3 §). Om kontrollobjekt omfattas av krav på efterhandsdebitering enligt livsmedelsavgiftsförordningen gäller kravet på efterhandsdebitering även för

³³ Förordningen) gäller enligt 1 § första stycket även för avgifter som tas ut av statliga myndigheter och kommuner för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion i fråga om ekologiskt foder.

kontrollen enligt lagstiftningen om foder och animaliska biprodukter (8 §). Inte heller gäller årlig avgift för kontroll av anläggningar där ansvaret för livsmedelskontroll har flyttats mellan en kommun och Jordbruksverket eller någon annan statlig myndighet (jfr. 13 och 15 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter).

Den årliga avgiften ska betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår (10 § första stycket). Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om undantag från denna bestämmelse när det gäller avgift för kontroll som utförs enligt 13 och 15 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter (10 § andra stycket).

Om det finns särskilda skäl får kontrollmyndigheten sätta ned eller efterskänka avgiften (11 §).

Avgift för kontroll efter klagomål och efter uppföljande kontroll på grund av bristande efterlevnad

En kontrollmyndighet är skyldig att ta ut avgift för kostnader för offentlig kontroll som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Det är dock endast om klagomålet leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas (12 § och artikel 83 p. 1 kontrollförordningen). Kontrollmyndigheten ska även ta ut avgift för kostnader för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Avgift ska också, som tidigare nämnts, i vissa fall tas ut för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats enligt vad som framgår av artikel 79 p. 2 c i kontrollförordningen.

Avgifter för godkännande och registrering

Den som anmäler en anläggning för verksamhet med foder eller animaliska biprodukter för godkännande eller anmäler en anläggning eller driftansvarig för registrering, ska betala en avgift för Jordbruksverkets behandling av anmälan. Avgiftens storlek fastställs av Jordbruksverket (14–15 §§).

Kontrollmyndigheten får i det fall som anges i artikel 79.4 i kontrollförordningen besluta att en avgift i det enskilda fallet inte ska tas ut om beloppet är så lågt att ett uttag skulle vara oekonomiskt

med hänsyn till kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgiften (16 a §).

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om hur avgiften för godkännande och registrering ska beräknas (17 §).

Generellt om avgifterna

Avgifter ska betalas av foderföretagare och sådana företagare som befattar sig med animaliska biprodukter eller därav framställda produkter, vilkas verksamheter är föremål för kontroll. Avgiften ska betalas efter särskilt beslut 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 (4–6 §§).

I 13 § anges i första stycket att avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska beräknas på grundval av den allmänna principen om tillräckliga finansiella resurser i artikel 78.1 i kontrollförordningen. I andra stycket finns en upplysning om att det i artiklarna 81 och 82 i kontrollförordningen finns bestämmelser om hur avgiften för offentlig kontroll för verksamheter som omfattas av artiklarna 79.1 a och 79.2 i samma förordning ska beräknas. Vidare anges att artiklarna 81 och 82 även ska tillämpas vid beräkningen av avgift för annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll.

Kontrollmyndigheten får om det finns särskilda skäl sätta ned eller efterskänka avgiften (11 §). Kontrollmyndigheten får i det fall som anges i artikel 79.4 i kontrollförordningen besluta att en avgift i det enskilda fallet inte ska tas ut om beloppet är så lågt att ett uttag skulle vara oekonomiskt med hänsyn till kostnaderna för uttaget och de totala förväntade inkomsterna från avgiften (13 a §).

Det finns inte några regler om hur revision inom kontrollområdena foder och ABP ska finansieras.

9.5 Kontrollmyndigheternas avgifter

I nedanstående tabell anges vilka föreskrifter kontrollmyndigheterna har som stöd för sitt avgiftsuttag för registrering och kontroll m.m. inom de områden som ingår i utredningen (livsmedel, foder, ABP och djurskydd vid slakt).

Tabell 9.1 Myndigheternas föreskrifter för avgiftsuttag vid kontroll av anläggning eller verksamhet (grundföreskriften anges)

Myndighet	Föreskrift	Anläggning eller verksamhet
Livsmedelsverket	LIVSFS 2021:8	Avgifter för bl.a. godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar, avgifter för kontroll av livsmedelsanläggningar, avgifter vid export och import, avgifter för kontrollprogram.
	LIVSFS 2010:10	Avgifter för exportgodkännande till tredje land, uppdrag som SLV utför för enskilda företag.
Jordbruksverket	SJVFS 2018:33	Avgifter för godkännande av vissa foderanläggningar
	SJVFS 2006:84	Avgifter för godkännande av ABP-anläggning och tillstånd m.m.
	SJVFS 2019:75	Avgifter för foderkontroll och ABP-kontroll, även vid gränskontroll.
	SJVFS 2007:21	Avgifter för kontroll vid import av icke-animaliskt foder <i>och kontroll som SVA utför efter överlämnande av kontrolluppgift.</i>
Länsstyrelserna	Finns ingen föreskrift om avgifter för godkännande, registrering eller planerad kontroll. Ingen avgift tas ut.	Inga avgifter. Livsmedels- och foderkontroll av primärproducenter finansieras med anslag.
	Taxa som varje länsstyrelse beslutar om.	Avgifter för livsmedels- och foderkontroll för uppföljande kontroll efter bristande efterlevnad.
	SJVFS 2007:21. <i>Samma föreskrift som nämnts ovan vid SJV.</i>	Avgifter för insamling, omlastning och transport av ABP av ABP och därav framställda produkter som inte är matavfall motsvarande de faktiska kostnaderna.

Myndighet	Föreskrift	Anläggning eller verksamhet
	SJVFS 2022:13.	Avgifter vid djurskydd vid slakt, kontroll som inte var ursprungligen planerad.
Kommunerna	Kommunal taxa som fastställs av kommunfullmäktige i varje kommun	Avgifter för livsmedelskontroll av bl.a. butiker, restauranger, skolkök, dricksvattenanläggningar. Avgifter för verksamheter som inte är livsmedelsanläggningar som bedriver verksamhet som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Avgifter för ABP-kontroll av verksamheter som kommunen utför livsmedels- och MB-kontroll på.

9.5.1 Riskklassning

Av artikel 9 i kontrollförordningen följer att den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad och genomföras regelbundet och med lämplig frekvens. Hänsyn ska bl.a. tas till kända risker kopplade till djur, varor och verksamheter, till sannolikheten att konsumenter vilseleds och till resultat av tidigare kontroller. I detta syfte använder sig kontrollmyndigheterna av riskklassningsmodeller. Hur många kontroller en verksamhet får beslutas av kontrollmyndigheten. Ju fler kontroller som behövs, desto mer får företagen betala i avgifter, antingen genom en timtaxa multiplicerat med antal timmar eller en årlig avgift beroende på vilket kontrollområde det handlar om. För kontrollen av primärproducenter har länsstyrelserna en riskklassningsmodell som är gemensam för livsmedel och foder. Såsom tidigare nämnts tas inga avgifter ut för denna kontroll av företagen i primärproduktionen.

Livsmedelsverket införde år 2024 föreskrifter om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll för de myndigheter som utför livsmedelskontroll. Det innebär att Livsmedelsverket och kommunerna ska fastställa en planerad kontrollfrekvens utifrån det kontrollbehov varje livsmedelsverksamhet har. I allmänna råd till föreskrifterna anges att kontrollmyndigheten bör använda Livsmedelsverkets risk-

klassningsmodell.³⁴ Det är alltså inte obligatoriskt för kommunerna att använda Livsmedelsverkets riskklassningsmodell, men av myndighetsrapporteringen för år 2024 framgår att alla kommuner använder Livsmedelsverkets modell. Från att livsmedelsföretagen tidigare utifrån risk- och erfarenhetsklass blivit tilldelade en årlig kontrolltid, dvs. ett antal timmar som skulle motsvara den genomsnittliga tiden för kontroll per år, fastställs nu enligt den nya riskklassningsmodellen hur många kontroller som ska göras på en femårsperiod. Verksamheterna riskklassas utefter huvudsaklig inriktning, aktiviteter med kontrollbehov, produktgrupper kopplade till särskilda regler och verksamhetens omfattning. Inriktningarna är bl.a. livsmedelsanläggning i sista led, livsmedelsanläggning i tidigare led, huvudkontor livsmedelsverksamhet och dricksvattenanläggningar. Verksamheter i tidigare led som huvudsakligen tillhandahåller livsmedel till andra livsmedelsanläggningar kan ha en kontrollfrekvens mellan 2 och 40 kontroller på en femårsperiod, vilket blir mellan 0,4 och 8 kontroller per år.³⁵ Det innebär att det blir minst en kontroll per år eftersom det inte går att utföra färre än så.

För slakterier och vilthanteringsanläggningar gäller en särskild riskklassningsmodell som bl.a. utgår från djurslag och produktionsvolym. Sådana anläggningar kan ha mellan 10 och 225 kontroller på en femårsperiod, vilket blir mellan 2 och 45 kontroller på ett år, beroende på omfattning, god efterlevnad och tredjepartscertifieringar. En anläggning som bedriver både slakt och vilthantering och även har andra aktiviteter, som styckning, malet kött, köttprodukter eller liknande får i enlighet med detta två riskklassningar. Styckning, malet kött, köttprodukter etc. räknas till den huvudsakliga inriktningen tidigare led i riskklassningsmodellen som ger en egen riskklassning baserat på vilka aktiviteter och produktgrupper som hanteras. Kontroller som utförs på djur och slaktkroppar i samband med besiktning före och efter slakt riskklassas inte.³⁶ Verksamheter i sista led är anläggningar som tillhandahåller livsmedel till slutkonsument, bl.a. butiker och restauranger. Dessa kan ha mellan 1 och 25 kontroller på en femårsperiod, vilket blir mellan 0,2 och 5 kontroller på ett år.

³⁴ Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (LIVSFS 2023:2) om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll.

³⁵ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/755/livsmedelsanlaggning-i-tidigare-led>, hämtad den 27 februari 2025.

³⁶ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/758/slakt-och-vilthanteringsmodellen>, hämtad den 27 februari 2025.

Jordbruksverket har en riskklassningsmodell som är gemensam för myndighetens kontroll av foder- och ABP-anläggningar och baseras på anläggningens risk och hanterad kvantitet. En sådan anläggning blir placerad i ett av nio olika kontrollintervaller där en anläggning med flest kontroller har tre kontroller per år och en anläggning med lägst kontrollintervall har en kontroll vart sjunde år.

Länsstyrelsernas riskklassningsmodell är gemensam för livsmedel och foder där de olika branscherna inom primärproduktionen klassas in i fyra olika prioritetsklasser och erfarenhetsklasser. Dessa kopplas ihop i en prioritets- och erfarenhetsmatris som därefter mynnar ut i en prioritetsskala där högsta kontrollprioritet är röd och därefter i fallande ordning orange, gul, blå och lägsta kontrollprioritet grön. En livsmedelsföretagare som håller livsmedelsproducerande djur räknas både som livsmedelsföretagare och som foderföretagare på grund av att djuren utfodras. Därför gäller klassningen hela anläggningen och både livsmedel och foder. Spannmålsproducenter eller växtodlare som odlar och skördar både livsmedel och foder omfattas också av klassningen.³⁷

9.5.2 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har två olika föreskrifter för sina avgifter, såsom framgår av tabell 9.1 ovan. De flesta bestämmelserna om avgifter finns i LIVSFS 2021:8. Endast avgifter för livsmedelskontroll som ingår i utredningen tas upp. I de fall timavgift ska betalas debiterar Livsmedelsverket avgift för varje påbörjad kvart. För helger och helgdagar har tidigare debiterats avgift för minst tre timmar, men från och med 2025 har denna bestämmelse tagits bort. Angivna belopp avser bestämmelser om avgifter för 2025 och i den mån de har ändrats 2025 anges avgiften för 2024 i text eller inom parentes.

Avgifter för kontroll

Bestämmelserna om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet finns i 4 kap. i LIVSFS 2021:8.

³⁷ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/576/klassning-av-foretag-inom-primarproduktion>, hämtad den 28 februari 2025.

Planerad kontroll

För kontroll av slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar ska för de djurslag som anges i avsnitt 1 och III, kapitel IV till kontrollförordningen och uppräknade djurslag i 1 § utgå fasta belopp per djurslag. Exempelvis tas avgift ut för vuxna nötkreatur med 5 euro per djur och för unga nötkreatur 2 euro per djur. Sådana fasta belopp motsvarar vad som i den tidigare kontrollförordningen benämndes minimibelopp.

Livsmedelsverket ska årligen räkna om de belopp som anges i kapitel II avsnitt I och III i bilaga IV till kontrollförordningen till svenska kronor enligt den referensväxelkurs för euro som har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning den första arbetsdagen i september varje år. Denna kurs ska tillämpas under nästföljande kalenderår (7 b § livsmedelsavgiftsförordningen).

När det gäller övriga avgifter för slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar, bl.a. planerad kontroll av spårbarhet samt livsmedelsinformation och märkning, ska avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen betalas med 1 080 kronor per timme för anläggningar med resekostnader och med 890 kronor per timme för anläggningar utan resekostnader.

Vid kontroll av övriga livsmedelsanläggningar där det enligt artikel 79 p. 1 i kontrollförordningen är obligatoriskt att ta ut en avgift och som inte är slaktverksamhet uppgår avgiften till 1 990 kronor per timme för anläggningar med resekostnader och 1 720 kronor för anläggningar utan resekostnader. Sådana anläggningar är bl.a. styckningsanläggningar och mejerier. Avgiften för planerad kontroll vid anläggningar som inte omfattas av artikel 79 p. 1 i kontrollförordningen, dvs. övriga anläggningar som omfattas av Livsmedelsverkets kontrollansvar, vilket bl.a. är livsmedelsanläggningar i järnvägsvagnar och luftfartyg, tillverkningsanläggningar för spritdrycker m.m., uppgår till 2 160 kronor per timme.

Avgift för den kontroll som Livsmedelsverket utför vad gäller kontroll av material och produkter i kontakt med livsmedel uppgår till 1 590 kronor per timme.

Kontroll som ursprungligen inte var planerad

När det gäller kontroll som inte är planerad och som utförs som en uppföljande kontroll på tidigare konstaterad brist eller med anledning av klagomål uppgår timavgiften för verksamheter som inte är slaktverksamheter till 1 990 kronor med resekostnader och 1 720 kronor utan resekostnader. För slaktverksamheter gäller samma timavgift som för övriga avgifter för slaktverksamheter som angetts ovan (1 080 kronor med resekostnader och 890 kronor utan resekostnader). Det är alltså samma avgifter för den uppföljande kontrollen som den planerade kontrollen.

Riktvärden för kontroll

Livsmedelsverket har tagit fram schabloniserade riktvärden för hur lång tid en genomsnittlig planerad kontroll kan ta som omfattar kontrollmyndighetens tid att planera, genomföra och rapportera kontrollen. Riktvärdet är ett schabloniserat värde, en tid i timmar, för en genomsnittlig normal kontroll genomförd på en genomsnittlig anläggning inom den aktuella inriktningen.³⁸ Arbete som följer av att avvikelser konstateras räknas inte in i riktvärdet och inte heller händelsestyrda kontroller eller uppföljning av avvikelser. Riktvärden för varje inriktning anges i nedanstående tabell.

Tabell 9.2 Riktvärden för kontrolltid för de olika inriktningarna i riskklassningsmodellen

Huvudsaklig inriktning	Riktvärde för kontrolltid
Livsmedelsanläggning i sista led	3 timmar
Livsmedelsanläggning i tidigare led	3, 5 eller 8 timmar
Huvudkontor livsmedel	5 timmar
Dricksvattenanläggningar	4 timmar
Kontaktmaterialverksamheter	3 timmar

Källa: Kontrollwiki, livsmedelsverket.se.

Livsmedelsanläggning i sista led är exempelvis butiker och restauranger. Livsmedelsanläggning i tidigare led är livsmedelsanläggningar

³⁸ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/763/riktvarden-for-kontrolltid>, hämtad den 3 mars 2025.

som huvudsakligen tillhandahåller livsmedel till andra livsmedelsanläggningar, exempelvis bl.a. tillverkande anläggningar som säljer sin produktion via återförsäljare. För små sådana anläggningar med en produktionsvolym upp till 100 ton per år är riktvärdet för kontrolltid 3 timmar per kontroll, för anläggningar med mellan 100 och 10 000 produktionsvolym per år 5 timmar och för stora anläggningar med mer än 10 000 produktionsvolym per år 8 timmar. Slakterier och vilthanteringsanläggningar har andra riktvärden och, som tidigare beskrivits, även en egen riskklassningsmodell.

Avgifter för provning

Avgifter för provning återfinns i 2 kap. LIVSFS (2021:8).

Naturligt mineralvatten

Den som gör en ansökan hos Livsmedelsverket om godkännande av naturligt mineralvatten enligt 4 och 5 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2003:45) om naturligt mineralvatten och källvatten ska betala en avgift om 11 600 kronor. För handläggningstid utöver tid som ingår i grundavgiften (10 timmar) är avgiften 1 160 kronor per timme. För återkallelse av godkännande av naturligt mineralvatten är avgiften 990 kronor per timme. År 2024 var det en och samma avgift om 24 000 kronor som togs ut oavsett handläggnings- tid. Ingen avgift togs ut för återkallelse av godkännande.

Nya livsmedel

Den som hos Livsmedelsverket begär samråd för fastställande av status som nytt livsmedel ska betala en grundavgift om 4 950 kronor (4 500 kronor) i samband med ansökan. För handläggningstid utöver tid som ingår i grundavgiften debiteras en avgift om 990 kronor (900 kronor) per timme.

Ägg

Den som hos Livsmedelsverket ansöker om undantag i enlighet med artikel 8.2 eller 10.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2465³⁹ vad gäller krav på märkning av ägg ska betala en avgift om 2 480 kronor (3 570 kronor) i samband med ansökan.

Nya avgifter som införts 2025

Den som ansöker om dispens om berikning av vissa livsmedel ska betala en grundavgift om 1 350 kronor och för handläggningstid utöver den tid som ingår i grundavgiften en avgift om 1 000 kronor per timme. Berikade livsmedel kan exempelvis vara margarin som per 100 gram ska innehålla ett lägsta och högsta mått av vitamin A och D.

Den som anmäler ett livsmedel avsett för särskilda grupper som omfattas av 3 § LIVSFS 2022:4, exempelvis modersmjölkersättning eller komplett kostersättning för viktkontroll, ska betala en anmälningsavgift om 990 kronor. Samma belopp gäller för en anmälan om ändring av ett sådant livsmedel.

Den som ansöker om godkännande av ett nytt hälsopåstående enligt förordning (EG) 1924/2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden ska betala en avgift om 9 900 kronor. Hälsopåståenden kan exempelvis beskriva hur ett ämne har betydelse för tillväxten, utvecklingen eller funktionen i kroppen.

Avgifter för godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar

Avgifter för godkännande och registrering återfinns i 3 kap. LIVSFS (2021:8).

Den som hos Livsmedelsverket ansöker om godkännande av en anläggning för att bedriva slakteri- och vilthanteringsverksamhet ska betala en grundavgift om 13 600 kronor. För ansökan om godkännande av övriga animalieanläggningar är grundavgiften 5 100 kronor. I grundavgiften ingår handläggning av ärendet motsvarande tre

³⁹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2465 av den 17 augusti 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller handelsnormerna för ägg och om upphävande av kommissionens förordning (EG) nr 589/2008.

timmars arbete som består av administrativt arbete. Om godkännandet kräver mer handläggningstid tas en timavgift ut med 1 950 kronor för den överskjutande tiden. Timavgift tas även ut för besök på plats, för att skriva kontrollrapport, samt efter kontrollen, för skrivande och utskick av själva godkännandebeslutet. Den som ansöker om godkännande av anläggning på grund av en väsentlig förändring av verksamheten ska betala en ny avgift om godkännande.

Den som anmäler en anläggning för registrering hos Livsmedelsverket ska betala en avgift om 1 050 kronor. Anläggningar som ska registreras hos Livsmedelsverket är bl.a. livsmedelsanläggningar i järnvägsagnar, luftfartyg samt tillverkningsanläggningar för sprit och vissa vinproducenter.

Avgifter för kontrollprogram

Livsmedelsverket ansvarar för övervakning inom ramen för de nationella kontrollprogrammen där länsstyrelsen och kommunerna bistår till viss del med provtagningar. Livsmedel med stor risk för att de innehåller olika kemiska ämnen och mikroorganismer ingår i dessa program men även livsmedel där det finns risk för livsmedelsfusk. Många av kontrollprogrammen styrs av EU-rätten men det finns också nationella kontrollprogram. Några kontrollprogram finansieras genom anslag men det finns också kontrollprogram som delvis finansieras med avgifter. Om avgifter för kontrollprogram står det i 6 kap. LIVSFS (2021:8).

Restsubstanser

För kontroll av restsubstanser, som sker inom ramen för EU:s kontrollprogram, ska livsmedelsföretagare för var och en av sina anläggningar där förpackning av ägg sker årligen betala en avgift på 10,58 kronor (7,88 kronor) per ton ägg som anläggningen beräknas väga in. För anläggningar där slakt sker av tama hov- och klövdjur, ren eller fjäderfä ska livsmedelsföretagaren årligen betala en avgift på 25,61 kronor (20,11 kronor) per beräknat ton slaktat kött. Dessa avgifter ska baseras på årets beräknade produktionsvolym.

Kontaminanter

När det gäller kontroll av kontaminanter, som också sker inom ramen för EU:s kontrollprogram, ska livsmedelsföretagare för var och en av sina anläggningar som tar emot obehandlad mjölk årligen betala en avgift på 0,14 kronor (0,12 kronor) per ton obehandlad mjölk som anläggningen beräknas samla in. Vidare gäller för var och en av de anläggningar som en livsmedelsföretagare har där förpackning av ägg sker att en avgift på 3,59 kronor (3,09 kronor) per ton ägg som beräknas vägas in vid anläggningen årligen ska betalas. Avgift ska också erläggas årligen av livsmedelsföretagare för var och en av sina anläggningar där slakt sker av tama hov- och klövdjur, ren eller fjäderfä på 6,03 kronor (5,03 kronor) per beräknat ton slaktat kött. Samtliga dessa avgifter ska baseras på årets beräknade produktionsvolym.

Salmonella

För kontroll av salmonella, som är ett nationellt kontrollprogram, ska livsmedelsföretagare för var och en av sina anläggningar där slakt sker av nötkreatur, tamgris och fjäderfä årligen betala en avgift med 15,75 kronor (14,15 kronor) per beräknat ton slaktat kött. Livsmedelsföretagare ska också, för var och en av sina anläggningar där styckning sker av nötkreatur, tamgris och fjäderfä årligen betala en avgift med 3,57 kronor (2,07 kronor) per beräknat ton styckat kött. Avgifterna ska baseras på årets beräknade produktionsvolym.

Avgifter för importkontroll

Avgifter och betalning vid import av animaliska livsmedel

I 5 kap. LIVSFS (2021:8) finns bestämmelser om avgifter som ska betalas av aktörer som ansvarar för sändningar som genomgår gränskontroll.

För varje sändning som omfattas av artikel 47 p. 1 b i kontrollförordningen och som genomgår gränskontroll ska den aktör som ansvarar för sändningen betala en grundavgift om 1 150 kronor.⁴⁰

⁴⁰ Enligt artikel 47 p. 1 b omfattas produkter av animaliskt ursprung, avelsmaterial, animaliska biprodukter, hö och halm samt livsmedel som innehåller såväl produkter av vegetabiliskt ursprung som bearbetade produkter av animaliskt ursprung (sammansatta produkter).

Utöver grundavgiften ska en avgift på 0,18 kronor för varje kilo vara i en sändning betalas, med undantag för sändningar som är avsedda för frizoner, frilager, tullager eller skeppshandel. När det gäller gränskontroll av animaliska livsmedel från Nya Zeeland gäller dock en lägre taxa i enlighet med ett handelsavtal mellan EU och Nya Zeeland.

För sändningar som omfattas av artikel 47 p. 1 d–f i kontrollförfordningen betalas också en grundavgift om 1 150 kronor.⁴¹ För sändningar som enbart dokumentkontrolleras utan att presenteras fysiskt vid gränskontrollstationen är grundavgiften 750 kronor per sändning.

För kontroll av import av sändningar vid annan plats än gränskontrollstation ska en avgift om 1 250 kronor betalas utöver grundavgiften.

För kontroll utanför normalarbetstid får visst påslag göras av timavgiften med 50 eller 100 procent.

För sändningar som medför särskild kontroll avseende djur och varor som förs in i EU enligt artiklarna 65–67 i kontrollförfordningen tas en avgift ut om 800 kronor per timme.⁴²

För godkännande av lager och offentlig kontroll av lager av sändningar av djur och varor i transitering m.m. ska en avgift om 1 000 kronor per timme betalas. För utfärdande av intyg för sådana sändningar till ett fartyg som ska lämna EU ska en avgift på 500 kronor per intyg betalas.

⁴¹ Varor från vissa tredjeländer för vilka kommissionen genom de genomförandeakter som avses i punkt 2 b i denna artikel har beslutat om en åtgärd som kräver en tillfällig ökning av offentlig kontroll vid införseln till unionen på grund av en känd eller ny risk eller eftersom det finns belägg för att det kanske förekommer omfattande och allvarlig bristande efterlevnad av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 (artikel 47 p. 1 d), djur och varor som är föremål för en nödåtgärd som föreskrivs i sådana rättsakter som antagits i enlighet med artikel 53 i förordning (EG) nr 178/2002, artikel 249 i förordning (EU) 2016/429 eller artiklarna 28.1, 30.1, 40.3, 41.3, 49.1, 53.3 och 54.3 i förordning (EU) 2016/2031 och genom vilka det krävs att sändningar av dessa djur eller varor, som identifierats genom sina nummer i Kombinerade nomenklaturen (nedan kallade KN-nummer), ska bli föremål för offentlig kontroll vid införseln till unionen (artikel 47 p. 1 e) och djur och varor för vilkas införsel till unionen det har fastställts villkor eller åtgärder genom rättsakter som antagits i enlighet med artikel 126 respektive 128, eller i enlighet med de bestämmelser som avses i artikel 1.2, och i vilka det krävs att det vid införseln av djuren eller varorna till unionen säkerställs att dessa villkor eller åtgärder uppfylls respektive vidtas (artikel 47 p. 1 f).

⁴² Misstanke om bristande efterlevnad och förstärkt offentlig kontroll (artikel 65), åtgärder som ska vidtas när sändningar som förs in i unionen inte är förenliga med bestämmelserna (artikel 66) och åtgärder som ska vidtas avseende djur eller varor som förs in i unionen från tredjeländer och som utgör en risk (artikel 67).

Avgifter för exportkontroll

För exportkontroll ska livsmedelsföretagare betala en avgift på 1 770 kronor per timme (4 kap. 9 § LIVSFS 2021:8).

För livsmedel som exporteras från en exportkontrollerad anläggning till Ryssland samt Eurasiska ekonomiska unionen uppgår avgiften till 60 kronor per exportintyg.

Under 2024 gällde att för livsmedel som exporterades från en exportkontrollerad anläggning till Taiwan uppgick avgiften till 150 kronor per exportintyg. För exportintyg till övriga länder gällde olika avgifter beroende på hur många exportintyg som skulle utfärdas (190 kronor för upp till 10 exportintyg, 210 kronor för 50 exportintyg, 230 kronor för 100 exportintyg, samt 250 kronor för 200 exportintyg (4 kap. 10 § LIVSFS 2021:8). För 2025 utgår en och samma avgift för exportintyg med 660 kronor per intyg.

Avgifter för exportgodkännande

Föreskrifterna (LIVSFS 2010:10) om avgift för exportgodkännande innehåller bestämmelser om avgifter när Livsmedelsverket på uppdrag av enskilda bedriver verksamhet som syftar till att få livsmedelsanläggningar godkända av ett tredjeland för export dit av livsmedel eller att behålla ett sådant godkännande. Att Livsmedelsverket får utfärda sådana föreskrifter om avgifter framgår av 23 § förordningen med instruktion för Livsmedelsverket. Livsmedelsföretagare som till Livsmedelsverket har anmält en anläggning för exportgodkännande ska betala en avgift om 990 kronor (1 430 kronor) per timme för att täcka myndighetens kostnader för uppdraget samt utlägg med anledning av det enskilda uppdraget som delas lika mellan dessa anläggningar.

9.5.3 Jordbruksverket

Inom utredningens område är det fyra föreskrifter meddelade av Jordbruksverket som innehåller bestämmelser om avgifter. Föreskrifterna framgår av tabellen i början av detta kapitel. Några av föreskrifterna innehåller också bestämmelser för länsstyrelsernas kontroll. Föreskrifterna innehåller inte renodlat bestämmelser om avgifter

såsom i Livsmedelsverkets föreskrifter, utan varvas med andra bestämmelser av materiell karaktär. Det har därför varit svårare att fånga upp vilka avgifter som är relevanta för oss. Angivna belopp avser bestämmelser om avgifter för 2025 och i den mån de har ändrats 2025 anges avgiften för 2024 i text eller inom parentes.

Avgifter för kontroll

För Jordbruksverkets kontroll av foder och ABP-anläggningar tas avgifter ut enligt 2 kap. och bilaga 3 i föreskriften SJVFS (2019:75).

Planerad kontroll

För anläggningar som beslutas tillhöra normal erfarenhetsklass utgår en årlig avgift där storleken på avgiften beror på vilken anläggningstyp det är och vilket kontrollintervall som fastställs. Kontrollintervall baseras på anläggningens risk och hanterad kvantitet. I bilaga 3 finns en tabell för foderanläggningar och en tabell för ABP-anläggningar. Aktörer som är registrerade den 1 januari ska betala den årliga kontrollavgiften. Båda tabellerna har samma uppdelning med nio olika kontrollintervall där anläggning med flest kontroller har tre kontroller per år och anläggning med lägst kontrollintervall har en kontroll vart sjunde år. Det går inte att här återge alla årliga avgifter som gäller för alla anläggningstyper, men exempelvis kan en anläggning som tillverkar vegetabiliska foderråvaror som mest ha 3 kontroller per år med en årlig avgift om 69 300 kronor och som minst en kontroll vart sjunde år med en årlig avgift om 3 300 kronor, beroende på risk och kvantitet. Ett annat exempel är en förbrännings- och kremeringsanläggning för ABP som kan som mest ha 3 kontroller per år med en årlig avgift om 46 200 kronor och som minst en kontroll vart sjunde år med en årlig avgift om 2 200 kronor. För anläggningar som anges i bilaga 3 men för vilka bilaga 3 inte anger några avgiftsbelopp är den årliga kontrollavgiften 1 000 kronor. Vid höjd erfarenhetsklass reduceras den årliga kontrollavgiften med 20 procent. I de fall där en aktörs anläggning inbegriper flera anläggningstyper enligt bilaga 3 blir den årliga kontrollavgiften för anläggningen den högsta av de tillämpliga avgifterna. Aktörer som avbokar sin kon-

troll senare än kl. 15.00 dagen före planerad kontroll ska betala en avgift på 2 100 kronor.

Kontroll som ursprungligen inte var planerad

Aktören ska betala avgift för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som 1) utförs efter klagomål för att undersöka en påstådd brist, förutsatt att den kontrollen leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas, 2) har blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en offentlig kontroll, och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits, eller 3) utförs efter anmälan från aktören gällande brister som behöver uppföljning (1 kap. 7 §).

Avgiften för sådan uppföljande kontroll är 3 000 kronor. Om kontrollen, inklusive för- och efterarbete, tar längre tid än två timmar ska aktören betala ytterligare 950 kronor för varje påbörjad timme. Om Jordbruksverket bedömer att den åtgärd som verket har beslutat om kan styrkas på annat sätt än genom kontroll på plats, t.ex. genom intyg, och handläggningen inte överstiger 30 minuter, ska aktören i stället för dessa avgifter betala 1 250 kronor.

Överlämnad kontrolluppgift

För det fall Jordbruksverket överlämnar kontrolluppgifter till Sveriges veterinärmedicinska anstalt (SVA) enligt 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter får SVA ta ut en avgift av företagaren motsvarande de faktiska kostnaderna (tim-, rese- och analyskostnader). Detta framgår av Jordbruksverkets föreskrift SJVFS (2007:21).

Avgifter för godkännande och registrering av anläggning

Godkännande av foderanläggning

I Jordbruksverkets föreskrift SJVFS (2018:33) finns bestämmelser om avgifter för godkännande av foderanläggning infogade bland andra bestämmelser om införsel, utförsel, tillverkning, utsläppande på marknaden samt användning av foder eller annan befattning med

foder. Betalning av följande avgifter ska göras i samband med ansökan: 950 kronor i administrationsavgift, 9 204 kronor för inbesiktning på plats och 750 kronor för resekostnader. I de fall inbesiktning och administrativ hantering omfattar mer än 12 timmar tas 767 kronor ut per ytterligare påbörjad timme (2 kap. 9 §).

Registrering av foderanläggning

I samma föreskrift som nämns ovan anges att foderföretagare som har en anläggning registrerad hos Jordbruksverket enligt 2 a § (andra än primärproducenter) ska betala en årlig avgift om 120 kronor för varje registrerad anläggning (2 kap 9 a §).

Godkännande av ABP-anläggning m.m.

I Jordbruksverkets föreskrift SJVFS (2006:84) finns bestämmelser om avgifter för godkännande av ABP-anläggning infogade bland andra bestämmelser om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter utom livsmedel som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur. För godkännande av vissa anläggningar ska sökanden betala en avgift på 2 000 kronor och för förlängning av godkännande är avgiften 1 000 kr. För inbesiktning av sådana anläggningar ska en avgift på 7 000 kronor betalas till Jordbruksverket. Eventuella provtagnings- och analyskostnader som uppstår i samband med inbesiktning ska bekostas av sökanden.

I samma föreskrift finns även bestämmelser om att Jordbruksverket tar ut en avgift om 500 kronor för tillstånd för viss användning av ABP (2 kap. 34 §) och 1 000 kronor för införsel av ABP från andra EU-länder (2 kap. 39 a §).

Avgifter för import

När det gäller avgifter för Jordbruksverkets veterinära gränskontroller av produkter och levande djur finns bestämmelser i 15 kap. SJVFS 2019:75. Sådan kontroll kan exempelvis avse ABP men även foder som innehåller ABP. Den administrativa grundavgiften vid veterinär gränskontroll av produkter är 950 kronor (500 kronor) per sändning.

Därtill kommer avgifter för veterinärens kontrollarbete enligt vad som framgår av bilaga 2 till föreskrifterna.

I Jordbruksverkets föreskrift SJVFS (2007:21) framgår bl.a. att för offentlig kontroll av import av visst foder av icke-animaliskt ursprung tas en avgift ut från de företagare som är ansvariga för sändningarna enligt ett särskilt beslut av Jordbruksverket. Om en sändning inte anländer till berörd gränskontrollstation eller kontrollen inte av-
anmälts i tid och detta orsakat myndigheten kostnader ska ansvarig för sändningen ersätta myndigheten med 175 kronor per påbörjad kvart (2 kap. 13–15 §§).

Övrigt

Jordbruksverket har inga kontrollprogram inom de områden som ligger inom utredningen för vilka avgifter tas ut.

Vid export av bl.a. produkter från djur till länder utanför EU krävs att ett veterinärt hälsointyg utfärdas som innehåller uppgifter om djurets hälsostatus, eller att produkten behandlats på ett sätt som gör att den inte kan sprida någon smittsam sjukdom. För sådan export får avgifter tas ut vid veterinärt arbete som innebär myndighetsutövning inom Jordbruksverkets ansvarsområde enligt Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2018:45). Avgifter för hälsointyg avseende utförsel av levande djur bedömer utredningen dock inte ingå i utredningen.

Det finns inte någon föreskrift som reglerar avgifter för utförsel eller export av foder eller ABP.

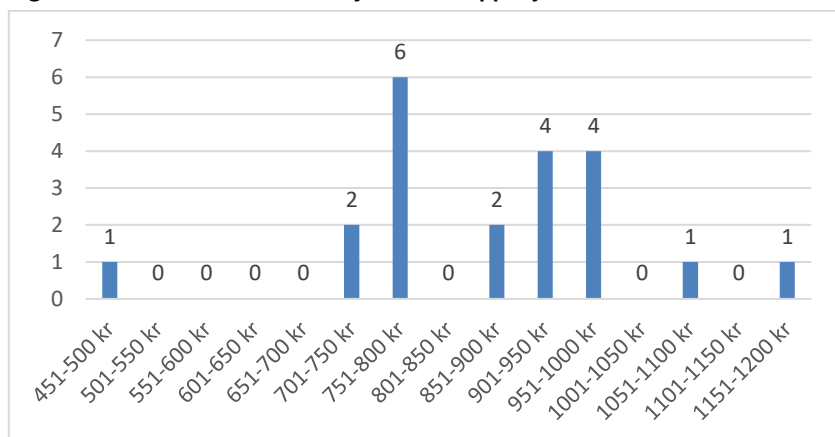
9.5.4 Länsstyrelserna

I Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd SJVFS (2018:33) om foder och i Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS (2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur och människor finns bestämmelser om anmälan av foderanläggningar och ABP-anläggningar. Då såväl registrering av anläggningar som kontrollen av anläggningar inom primärproduktionen avseende livsmedel och foder är avgiftsbefriade och finansieras med skattemedel finns det inga bestämmelser om avgifter för detta.

För uppföljande livsmedels- och foderkontroll där bristande efterlevnad tidigare har konstaterats måste dock en avgift tas ut med en taxa som varje länsstyrelse beslutar om. Länsstyrelsernas timtaxor för 2023 avseende kontroller med anledning av bristande efterlevnad varierade mellan 490 kronor och 1 200 kronor per timme (se figur 9.1 nedan). Den genomsnittliga timtaxan uppgick till 880 kronor.

Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen enligt förordning (EG) nr 1069/2009 avseende insamling, omlastning och transport av ABP och därav framställda produkter som inte är matavfall. För länsstyrelsernas offentliga kontroll av transportörer av animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall ska en avgift tas ut motsvarande de faktiska kostnaderna, 3 kap. 1 och 4 §§ SJVFS (2007:21).

Figur 9.1 Timtaxor för länsstyrelsernas uppföljande kontroll år 2023



Länsstyrelsernas timtaxor för 2024 avseende kontroller med anledning av bristande efterlevnad varierade mellan 490 kronor och 1 200 kronor per timme, alltså har det inte varit någon förändring av dessa taxor från 2023.⁴³

⁴³ Statistik inhämtad av Livsmedelsverket den 13 mars 2025.

9.5.5 De kommunala kontrollmyndigheterna

Den kommunala livsmedelskontrollen är avgiftsfinansierad och avgifter som livsmedelsföretag betalar ska täcka kostnaden för myndighetens kontroll. Detsamma gäller för den kontroll som kommunerna utför av verksamheter som inte är livsmedelsanläggningar och som bedriver verksamhet som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av kontaktmaterial.

Det är respektive kommuns kommunfullmäktige som beslutar om taxor för kontroll inom livsmedels- och ABP-området och den nämnd inom kommunen som har hand om miljö- och hälsoskyddsfrågorna som ska besluta om avgift i det enskilda fallet. Det innebär att de centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket inte har något inflytande över detta. SKR har tagit fram ett underlag för taxa inom bl.a. livsmedelsområdet som kommunerna kan använda sig av, *Underlag för utformning av taxa för kommunens avgifter inom livsmedelslagstiftningen*.⁴⁴ Av SKR:s enkät till kommunerna 2019 visade det sig att 76–85 procent av de som besvarade enkäten använde något av SKR:s taxeunderlag. Nästan 8 av 10 av dessa kommuner använde SKR:s modell för att beräkna handläggningskostnaden per timme.⁴⁵ När SKR uppdaterade sin modell för livsmedelstaxan efter det svenska regelverket som i april 2021 anpassades efter den nya kontrollförordningen är det vårt antagande att fler kommuner nu använder sig av SKR:s modell för livsmedelstaxan. I kapitel 15.2.3 redogör vi närmare för modellens utformning.

När det gäller årliga uppräknings av de kommunala taxorna följer många kommunala kontrollmyndigheter SKR:s prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som presenteras i oktober månad varje år och räknar upp nästkommande års timtaxa med den procentsats som anges för det året.

Vissa kommunala kontrollmyndigheter tar betalt för kontroll per påbörjad kvart, andra per påbörjad halvtimme och en del per påbörjad timme.

⁴⁴ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/taxormiljokontoren/livsmedel/taxebestammelser.56845.html>, hämtad den 4 mars 2025.

⁴⁵ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/tillsynochkontroll/statistik/skrstaxeunderlagstatistik.31204.html>, hämtad den 4 mars 2025.

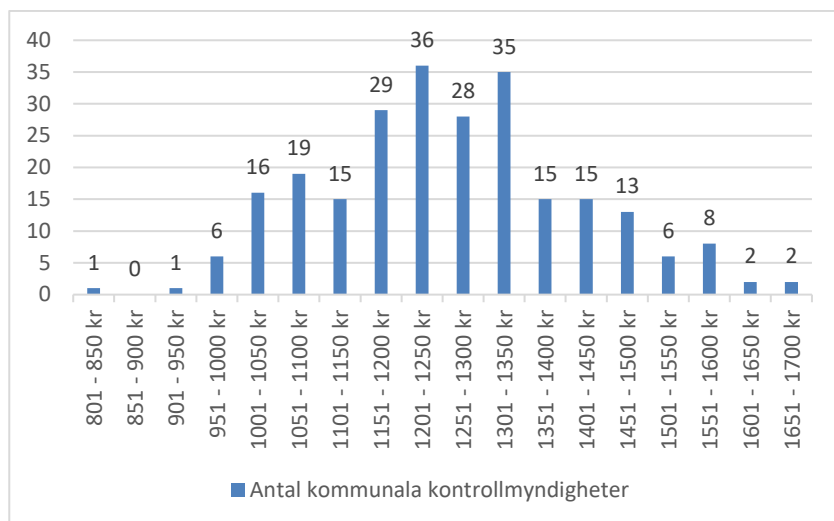
Livsmedelskontroll

Skillnaden mellan högsta och lägsta timtaxa har ökat stadigt sedan 2015 och även i övrigt har Livsmedelsverket kunnat se ökade skillnader i fördelningen av de kommunala kontrollmyndigheternas timtaxor. Sveriges alla kommunala kontrollmyndigheter hade år 2019 timtaxor som varierade från 750 kronor till nästan 1 500 kronor.⁴⁶ Genomsnittet för livsmedelskontrollen var 1 260 kronor per timme i januari 2023, vilket är en ökning med 13 procent jämfört med 2019.⁴⁷ Timtaxan för planerad livsmedelskontroll varierade år 2023 mellan 840 kronor och 1 691 kronor per timme. Det kan konstateras att den högsta timtaxan är dubbelt så hög som den lägsta. Medianvärdet uppgick till 1 254 kronor. Den närmare spridningen av timtaxorna framgår av figur 9.2 nedan. Livsmedelsverket kunde i sin slutrapport *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen* år 2022 konstatera att variationen i timtaxan mellan olika kontrollmyndigheter var alltför hög för att enbart reflektera kontrollmyndigheternas faktiska kostnader.⁴⁸ Denna slutsats grundade sig bl.a. på att lönekostnaderna varierade i betydligt lägre utsträckning än timtaxorna.

⁴⁶ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen* – Delrapport 2 (L – 2020 nr 07), s. 18.

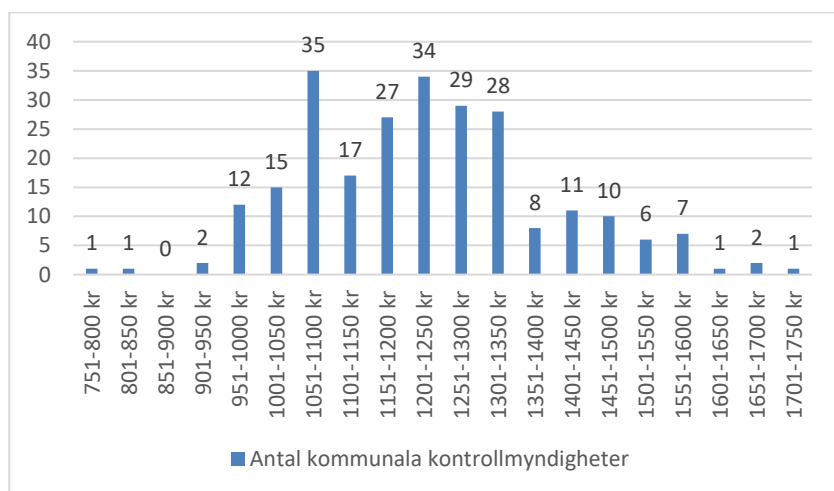
⁴⁷ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/tillsynochkontroll/statistik/nyckeltal.78009.html>, hämtad den 4 mars 2025.

⁴⁸ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen* – slutrapport 2022 (L – 2022 nr 21), s. 19–25.

Figur 9.2 Timtaxor för kommunernas planerade kontroller år 2023*

* Uppgifterna avser den information som de kommunala kontrollmyndigheterna har rapporterat in till Livsmedelsverket avseende år 2023.

När det gäller storleken på timtaxorna för den uppföljande kontrollen ser spridningen mellan de kommunala kontrollmyndigheterna liknande ut, vilket illustreras av figur 9.3 nedan.

Figur 9.3 Timtaxor för kommunernas uppföljande kontroller år 2023*

* Uppgifterna avser den information som de kommunala kontrollmyndigheterna har rapporterat in till Livsmedelsverket avseende år 2023.

Timtaxorna för kommunernas uppföljande kontroll varierade mellan 773 kronor och 1 723 kronor år 2023. Den genomsnittliga timtaxan för uppföljande kontroll uppgick till 1 231 kronor och medianvärdet uppgick till 1 220 kronor, alltså något lägre än de kommunala timtaxorna för planerad kontroll samma år. Alla kommuner har inte en separat taxa för uppföljande kontroll utan tillämpar en och samma taxa.

För 2024 varierade timtaxan för kommunernas planerade livsmedelskontroll mellan 950 kronor och 1 764 kronor per timme, och för uppföljande kontroll mellan 950 kronor och 1 797 kronor.⁴⁹ Genomsnittlig timtaxa för den planerade kontrollen var 1 341 kronor och för den uppföljande kontrollen 1 319 kronor. Medianvärdet för den planerade kontrollen var 1 321 kronor och för den uppföljande kontrollen 1 290 kronor.

Registrering

Avgiften för registrering av livsmedelsanläggningar hos respektive kommun varierar beroende på den kommunala kontrollmyndighetens timtaxa. En registrering kan motsvara från en halvtimme upp till två timmars arbetstid. Det största antalet livsmedelsanläggningar som registreras hos kommunerna är butiker, restauranger och dricks-vattenanläggningar men det finns också andra typer anläggningar.

ABP-kontroll

Det finns inte några samlade uppgifter angående kommunernas taxor för ABP-kontroll. Många kommuner har inte någon separat taxa för ABP-kontroll utan debitering för sådan kontroll sker med stöd av livsmedelstaxan eller miljöbalkstaxan utan att särredovisas. Detta eftersom ABP-kontroll många gånger utförs i samband med kommunernas livsmedelskontroll och miljöbalkstillsyn. SKR och organisationens medlemmar uppger att de under flera år har efterfrågat underlag från staten för att ta fram en taxa som är riskbaserad. SKR har inte tagit fram något taxeunderlag för en ABP-taxa som man gjort för bl.a. livsmedelskontrollen och miljöbalkstillsynen. SKR menar dock att enbart för att en särskild reglering tagits fram för ABP-om-

⁴⁹ Statistik inhämtad av Livsmedelsverket den 13 mars 2024.

rådet omöjliggör det inte att ett avgiftsuttag kan ske med stöd av miljöbalkstaxan. Frågan har dock inte prövats rättsligt. SKR menar också att miljöbalkstaxan även kan tillämpas vid den ABP-kontroll som utförs vid livsmedelsverksamheter eftersom man bedömer att ABP-kontrollen är mer integrerad med miljöbalkstillsynen än livsmedelskontrollen.

9.6 Kontrollmyndigheternas kostnader

I följande avsnitt ges en översiktlig beskrivning av respektive kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.⁵⁰

9.6.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet finansieras delvis med avgifter och delvis med anslag. Anslagsfinansiering sker delvis vad gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier och vilthanteringsanläggningar. Många kontrollprogram finansieras också helt genom anslag. Det gäller dock inte för de stickprovskontroller som görs inom ramen för vissa kontrollprogram avseende rests substanser, kontaminanter och salmonella. Kontrollområdena livsmedel, ABP, export och import finansieras med avgifter.

Livsmedelsverket har år 2024 utfört planerad kontroll med 16 527 timmar vilket utgör drygt 90 procent av antalet planerade kontroller. För besiktning av djur och djurkroppar har 182 178 timmar lagts ned.

Den totala kostnaden för Livsmedelsverkets offentliga kontroll av livsmedelsanläggningar uppgick år 2024 till 47,8 miljoner kronor och år 2023 till 42,6 miljoner kronor.⁵¹ Där ingår kontroll, alltså inspektioner och revisioner av alla de typer av livsmedelsanläggningar som Livsmedelsverket kontrollerar, inklusive slakterier, vilthanteringsanläggningar och dricksvattenanläggningar. Handläggning i samband med registrering och godkännandeprövning av anläggningarna ingår

⁵⁰ Om inget annat anges är uppgifterna inhämtade från Livsmedelsverket.

⁵¹ Livsmedelsverket, *Årsredovisningen 2023*, s. 25 samt uppgifter för 2024 som inhämtats från Livsmedelsverket.

också, liksom kostnaden för exportkontroll som uppgick till 7,5 miljoner kronor år 2024 och 7 miljoner kronor år 2023. När det gäller importkontrollen uppgick Livsmedelsverkets kostnader år 2024 till 25,3 miljoner kronor och år 2023 till knappt 20,9 miljoner kronor. De totala kostnaderna för Livsmedelsverkets offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet under år 2024 var 73,1 miljoner kronor och 63,5 miljoner kronor under år 2023. Livsmedelsverkets debiterade avgifter uppgick till 58,7 miljoner kronor år 2024 och 37,3 miljoner kronor år 2023.

Slakt och vilthanteringsanläggningar

Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier och vilthanteringsanläggningar finansieras delvis med anslag. Det är enligt unionsrätten obligatoriskt att ta ut en avgift för den offentliga kontroll som görs där (avsnitt 9.2.1). När det gäller Livsmedelsverkets kostnader som uppstått i anslutning till offentlig kontroll vid slakterier och vilthanteringsanläggningar år 2023 uppgick de⁵² till drygt 223 miljoner kronor⁵³, varav 17,9 miljoner kronor (cirka 8 procent) avsåg anslagsmedel. Kostnaderna för kontroll vid slakt ökade med 25,8 miljoner kronor, dvs. med 13 procent jämfört med tidigare år. Av den totala kostnaden för offentlig kontroll vid slakterier och vilthanteringsanläggningar 2023 avsåg totalt 198 miljoner kronor kontroll av bl.a. livsmedel och ABP.⁵⁴

År 2024 infördes fasta avgifter per slaktat djur i den offentliga kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar.⁵⁵ Livsmedelsverkets budgeterade intäkter för fasta avgifter uppgick då till 60 miljoner. Anslaget för slakterikontroll uppgick år 2024 till cirka 180 miljoner kronor, varav 8 miljoner kronor fick användas till stöd för kontrollprogrammen. Anslaget fick också användas för utgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet gällande slakterier och vilthanteringsanläggningar som inte täcktes av avgifter som togs ut i enlighet med artikel 79.1 b i kontrollförordningen.⁵⁶ Av reg-

⁵² I kostnaden för slaktkontroll 2023 ingår kundförluster och räntekostnader som uppstått av obetalda kundfordringar om 25 miljoner kronor.

⁵³ 223 278 000 kronor.

⁵⁴ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023* (L-2024 nr 09), s. 24.

⁵⁵ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/avgifter-for-kontroll/avgifter-for-slakterier-och-vilthanteringsanlaggningar2>, hämtad den 4 mars 2025.

⁵⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Livsmedelsverket.

leringsbrevet framgick vidare att anslagsposten fick användas för att täcka kostnader för godkännande av anläggningar för slakteri- och vilthanteringsanläggningar som har en planerad årlig slaktvolym som understiger 5 000 ton enligt de villkor som framgår av kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013.⁵⁷ Livsmedelsverkets kostnader i anslutning till offentlig kontroll vid slakterier och vilthanteringsanläggningar uppgick år 2024 till drygt 261 miljoner kronor, varav knappt 159 miljoner (cirka 61 procent) avsåg anslagsmedel. Kostnaderna för kontroll vid slakt ökade med 37 miljoner kronor, 17 procent jämfört med tidigare år. Av den totala kostnaden för offentlig kontroll vid slakterier och vilthanteringsanläggningar 2024 avsåg totalt 216 miljoner kronor kontroll av bl.a. livsmedel och ABP.

Livsmedelsverkets budgeterade intäkter för fasta avgifter för år 2025 uppgår till 62 miljoner kronor. Livsmedelsverket har också ett anslagssparande från 2024 inom anslaget för slakterikontroll om knappt 13 miljoner kronor. Anslaget för slakterikontroll uppgår till cirka 165 miljoner kronor varav 8 miljoner kronor avser stöd för kontrollprogram. I övrigt är regleringsbrevet för 2025 i denna del upplagt på samma sätt som för 2024.

9.6.2 Jordbruksverket

Jordbruksverkets ansvar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet vad gäller foder och ABP finansieras helt genom avgifter.⁵⁸ Avgifterna inom foder och ABP utgörs av årsavgifter och budgeteras och faktureras inför kontrollåret. För verksamheter som kräver ett godkännande eller tillstånd tas en avgift ut i samband med hanteringen av ärendet.

Jordbruksverkets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för år 2024 uppgick till nästan 9,1 miljoner kronor. Av den intäkten avsåg 1 153 000 kronor inbesiktningar och godkännande av anläggningar och drygt 7,9 miljoner kronor offentlig kontroll. På grund av t.ex. avregistreringar kan intäkterna från avgifterna skilja sig från det fakturerade beloppet. Den stora skillnaden i kostnad för godkännande av avgifter mellan år 2023 och år

⁵⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁵⁸ Uppgifterna i detta avsnitt har inhämtats från Jordbruksverket.

2024 beror på att Jordbruksverket felaktigt låtit kostnader för bl.a. registreringar, systemförvaltning och registervård m.m. för kontroll-objekten felaktigt finansieras med förvaltningsanslaget (se tabell 9.3 och tabell 9.4 nedan). Under år 2025 kommer därför ändringar göras i myndighetens föreskrifter så att avgifter tas ut för att täcka kostnaderna för registrering m.m.

Tabell 9.3 Kostnader för Jordbruksverkets offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet år 2024 (kronor)

	Foder	ABP	Totalt
Godkännande av anläggningar m.m.	95 000	1 058 000	1 153 000
Utförande av offentlig kontroll	5 635 000	2 297 000	7 932 000
Total kostnad 2024	5 730 000	3 355 000	9 085 000

Tabell 9.4 Kostnader för Jordbruksverkets offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet år 2023 (kronor)

	Foder	ABP	Totalt
Godkännande av anläggningar m.m.	4 027	206 655	210 682
Utförande av offentlig kontroll	5 105 000	1 764 000	6 869 000
Total kostnad 2023	5 109 027	1 970 655	7 079 682

9.6.3 Länsstyrelserna

Finansieringen av länsstyrelsernas livsmedels- och foderkontroll ges som anslag inom ramen för utgiftsområde 23 – Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Respektive länsstyrelses kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedel, foder och ABP särredovisas inte i länsstyrelsernas årsredovisningar eller på annat sätt utan ingår i områdena 28 – Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor där även bl.a. djur- och smittskydd ingår.

Den uppskattade budgeterade kostnaden för länsstyrelsernas livsmedelskontroll var ungefär 14–15 miljoner kronor år 2023. Motsvarande uppskattning var 15–16 miljoner för 2022 och 12–13 miljoner för 2021.⁵⁹ Av Livsmedelsverkets inhämtade statistik för år 2023

⁵⁹ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023* (L-2024 nr 09), s. 12.

framgår dock att länsstyrelsernas uppföljande livsmedelskontroll genererade intäkter (debiterade avgifter) om totalt drygt 60 000 kronor för samtliga länsstyrelser. För år 2024 och år 2025 var den uppskattade budgeterade kostnaden för livsmedelskontrollen på ungefär samma nivå, här fanns dock inte uppgifter från tre länsstyrelser med i de inhämtade uppgifterna.⁶⁰ För 2024 uppgick intäkterna för de uppföljande kontrollerna till 85 000 kronor. Kostnaderna för den planerade livsmedels- och foderkontrollen beror på hur mycket kontroll som faktiskt utförs och den nationella planeringen varierar mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas kontroll av ABP ska finansieras genom avgifter. Det varierar i vilken omfattning ABP-kontroll utförs vilket bl.a. beror på variation i förekomst av kontrollobjekt. Det varierar också i vilken omfattning det finns en särskild taxa för ABP-kontroll. Det förekommer också enstaka fall där debitering av ABP-kontroll inte har skett.

När det gäller kostnaden för djurskyddskontroll på slakterier och vid transport till slakt varierar det mellan länsstyrelserna i vilken omfattning sådan kontroll förekommer och vad kostnaden uppgår till.

9.6.4 De kommunala kontrollmyndigheterna

Under 2024 debiterade de kommunala kontrollmyndigheterna, enligt preliminära uppgifter från Livsmedelsverket, totalt nästan 349 miljoner kronor från den offentliga kontrollen avseende livsmedel inklusive dricksvatten och kontaktmaterialverksamheter.⁶¹ Motsvarande siffra för 2023 var 389 miljoner kronor. Av den totala summan för 2024 avsåg drygt 293 miljoner kronor planerad kontroll, knappt 37 miljoner kronor kontroll på grund av bristande efterlevnad och 18 miljoner kronor avsåg avgifter för registrering av anläggningar. Motsvarande siffror för 2023 var 344 miljoner kronor för planerad kontroll, knappt 29 miljoner kronor kontroll på grund av bristande efterlevnad och 16 miljoner kronor avsåg avgifter för registrering av anläggningar. Avgifter för import och export ingår i den totala summan avseende livsmedel.

⁶⁰ Uppgifter inhämtade från Livsmedelsverket i mars 2025.

⁶¹ Uppgifter inhämtade från Livsmedelsverket i mars 2025.

Totalt har kommunernas debiterade avgifter alltså gått ned med 40 miljoner kronor år 2024 jämfört med år 2023, där den planerade kontrollen står för den största nedgången. Enligt Livsmedelsverkets bedömning beror det på den nya riskklassningsmodellen där det generellt blir lägre kontrollfrekvens för verksamheter i sista led. Livsmedelsföretag som säljer och serverar direkt till slutkonsument (t.ex. restauranger, butiker och skolkök) vilka är den stora volymen av kontrollobjekt, gör så att den totala kontrolltiden och i förlängningen avgiftsdebiteringen går ned. I och med att det blir längre mellan de ordinarie kontrollerna så väljer de kommunala kontrollmyndigheterna i större utsträckning att göra extra kontroll för att följa upp avvikelser, och tar betalt för den tiden. Tidigare följdes en stor del av avvikelserna upp i samband med nästa planerade kontrolltillfälle.

Det finns inte några samlade uppgifter om kommunernas avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende ABP. Detta beror troligen på att många kommuner inte särredovisar ABP-kontrollen från livsmedelskontrollen och miljötillsynen, eftersom ABP-kontroll enligt 12 och 13 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter görs i samband med miljötillsyn respektive livsmedelskontroll.

Inte heller finns uppgifter om hur stor del av kommunernas kostnader för åtgärder som inte finansieras via avgifter utan med skattemedel. Sådana kostnader kan avse bl.a. handläggning av överklaganden och yttrande till överinstans samt handläggning av klagomål där bristande efterlevnad inte kan bekräftas.

10 Andra länders kontrollorganisationer

Enligt kommittédirektivet ska vi jämföra den svenska kontrollorganisationen med Finlands, Danmarks och Tysklands motsvarigheter. I detta kapitel ges en beskrivning av dessa länders kontrollorganisationer, samt vad länderna har gjort för anpassningar när det gäller mikroföretag med diversifierad verksamhet. Vi har också valt att beskriva Norges kontrollorganisation för att kunna göra en jämförelse ur ett nordiskt perspektiv. Sist i kapitlet finns våra avslutande reflektioner.

10.1 Finland

Finland är ett av de nordligaste länderna i världen där jordbruk bedrivs i någon större omfattning. Drygt 7 procent av Finlands yta används för jordbruk, totalt cirka 2,3 miljoner hektar. Antalet jordbruksföretag är cirka 46 500 och minskar liksom i Sverige kontinuerligt genom strukturutvecklingen. I sydvästligaste Finland är växtperioden 180 dagar, i nordöst bara 120 dagar.

Av de råvaror som livsmedelsindustrin använder är cirka 80 procent av inhemskt ursprung. Under de senaste åren har Finland haft en självförsörjningsgrad på 100 procent för mjölkprodukter och ägg och cirka 90 procent för köttprodukter.¹

Exporten av livsmedel har ökat de senaste åren beroende på en starkt livsmedelsproduktion. Detta i sin tur gynnar Finlands beredskap. De största exportmängderna går till EU-länder, bl.a. Sverige, och det är framför allt mjölkprodukter som exporteras. Finland exporterar också fiskprodukter, drycker samt köttprodukter.²

¹ <https://www.ui.se> och <https://www.ely-keskus.fi/sv/>, hämtad den 24 februari 2025.

² <https://yle.fi/a/7-10052313>, hämtad den 31 mars 2025.

10.1.1 Allmänt om kontrollorganisationen

Den finska kontrollorganisationen består av fyra nivåer. Jord- och skogsbruksministeriet är ansvarigt ministerie. Det finska livsmedelsverket, Roukavirasto, är central behörig myndighet inom områdena livsmedel, foder, ABP, djurhälsa och djurskydd samt växthälsa och växtproduktion. Roukavirasto ansvarar för att ta fram den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan. Roukavirasto utför också viss operativ kontroll. Ett stort antal myndigheter, utöver Roukavirasto och Tullmyndigheten på nationell nivå, utför offentlig kontroll i enlighet med kontrollplanen. Övriga kontrollmyndigheter finns representerade på regional och lokal nivå.

På regional nivå övervakar de sex Regionala statliga förvaltningsorganen (Regional State Administrative Agencies, nedan RSAA) genomförandet av de kontroller som görs av de 61 kommunala kontrollmyndigheterna (MFCA). Där ingår kommunala veterinärer och beredskapsveterinärer som är ansvariga för djurskydd och djurhälsa. De 15 Regionala centrumen för ekonomisk utveckling, transport och miljö (Regional Centres for Economic Development, Transport and Environment, nedan RCEEDTE) utför offentlig kontroll på uppdrag av Roukavirasto inom vissa sektorer. Den regionala förvaltningen utför revision av den kommunala livsmedelskontrollen.

10.1.2 Roukavirasto

Roukavirasto bildades den 1 januari 2019 då dåvarande Livsmedels-säkerhetsverket (Evira), Landsbygdsverket (MAVI) och en del av Lantmäteriets informationstekniska servicecenter (Mitpa) slogs samman. Reformen föregicks av att dåvarande Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) år 2006 bildades genom att Livsmedelsverket (EVI), Forskningsanstalten för veterinärmedicin och livsmedel (EELA) och Kontrollcentralen för växtproduktion (KTTK) slogs samman.

Roukavirasto har organisatoriskt tre divisioner för olika områden. Dessa är Landsbygd, Livsmedelskedjan samt Laboratorier och forskning. Fristående från dessa tre divisioner finns avdelningar för interna respektive digitala tjänster. En avdelning för internrevision och ett rådgivande organ (Advisory Staff of the Director General) lyder under generaldirektören.

De olika divisionerna är uppdelade på olika avdelningar. Avdelningarna består av olika enheter, som i sin tur är uppdelade i olika sektioner. Divisionen för livsmedelskedjan är uppdelad på avdelningarna Djurhälsa och välfärd, Växtproduktion och växthälsa samt Livsmedelssäkerhet.

Roukavirasto ansvarar för nationell planering, styrning, utveckling och utför viss operativ kontroll vad gäller foder, växtskyddsmedel, djurskydd, ABP, djurhälsa och växtskydd. Vidare utför myndigheten livsmedelskontroll i slakterier och vilthanteringsanläggningar. När det gäller kontrollen av gödningsmedel och ABP är det Roukavirasto som ansvarar för planeringen och kontrollen i hela landet. Roukavirasto ansvarar vidare bl.a. för att göra riskbedömningar, riskkommunikation, bedriva vetenskaplig forskning om djurhälsa och djurskydd, livsmedelssäkerhet och att bedriva laboratorieverksamhet. Roukavirasto ansvarar för användningen av medlen i Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Myndigheten fungerar som EU:s utbetalande organ och har hand om verkställigheten av EU-stöd och nationella stöd, såsom jordbrukarstöd, projekt-, företags- och strukturstöd samt marknadsstöd.³

10.1.3 Den regionala förvaltningen

De sex Regionala statliga förvaltningsmyndigheterna (RSAA) planerar, styr och övervakar den kontroll som utförs av de 62 kommunala kontrollmyndigheterna (MFCA) inom livsmedel, djurskydd och djurhälsa. De utvärderar också de kommunala kontrollmyndigheternas efterlevnad av livsmedelslagstiftningen, lagstiftningen om djurhälsa och djurskydd samt veterinärtjänster i sina respektive regioner. Till uppgifterna hör också att utvärdera de kommunala livsmedelskontrollerna genom revisioner. De kommunala myndigheternas kontrollplaner utvärderas, även hur de följs. De Regionala statliga förvaltningsmyndigheterna ger vägledning, råd och utbildning till de kommunala livsmedelskontrollanternas. De ansvarar också för godkännande och utförande av livsmedelskontroll i renslakterier och till dessa knutna anläggningar.

³ <https://www.ruokavirasto.fi/en>.

De femton Regionala centrumen för ekonomisk utveckling, transport och miljö (RCEEDTE) utför kontroll av djuridentifiering och registrering, liksom kontroll av primärproducenter och återförsäljare av foder och växtskydd. De utför också kontroll av marknadsföring och användning av växtskyddsmedel.

Från och med den 1 januari 2026 kommer uppgifter hos de Regionala statliga förvaltningsmyndigheterna att överföras till Roukavirasto, respektive till den Nationella tillsynsmyndigheten för välfärd och hälsa (Valvira). Samtidigt kommer de 15 Regionala centrumen för ekonomisk utveckling, transport och miljö (RCEEDTE) göras om till 9–10 s.k. kraftcentraler.

10.1.4 De kommunala kontrollmyndigheterna

Finland har 309 kommuner och 61 kommunala kontrollmyndigheter. De kommunala kontrollmyndigheterna godkänner och kontrollerar livsmedelsföretag såsom exempelvis restauranger och butiker, dvs. i andra typer av anläggningar än de som kontrolleras av Roukavirasto eller de regionala myndigheterna. De kommunala kontrollmyndigheterna kontrollerar också bl.a. anläggningar som hanterar kött, ägg, fisk, mejeriprodukter, honung och verksamheter som har lager av livsmedel av animaliskt ursprung. De har även ansvar för att utföra kontroll inom andra lagstiftningsområden, såsom miljöskydd (inklusive avfallshantering och vattenkvalitet), byggnadstillsyn, hälsoskydd samt djurskydd.

10.1.5 Reformen av den kommunala kontrollorganisationen

Historiskt har det funnits ett stort antal kommuner i Finland. År 2000 uppgick antalet kommuner till 452.⁴ Den politiska ambitionen har varit att minska antalet kommuner för att få en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig. År 2009 antogs Kommunstrukturlagen (1698/2009) som reglerar bl.a. sammanslagning av kommuner och tillvägagångssätt. År 2024 uppgick antalet kommuner i Finland till 309.⁵

⁴ Genomsnittliga kommunstorleken i Finland 1917–2018, Statistikcentralen, befolkningsstatistiken/Befolkningsregistercentralen.

⁵ <https://www.kommunforbundet.fi/kommunforbundet/informationsprodukter-och-informationstjanster/antalet-kommuner-och-stader>, hämtad den 7 maj 2025.

Parallellt med reformen att minska antalet kommuner fanns det en önskan om att reducera antalet kommunala kontrollmyndigheter. Reformen drevs från det finska Regeringskansliet och involverade många aktörer.⁶

Regeringen i Finland fattade år 2003 ett principbeslut som innebar att kommunerna genom frivilliga arrangemang fram till 2006 skulle bilda 50–85 regionala enheter för bl.a. utövande av livsmedelskontroll. Staten genomförde informationsinsatser och gav statsbidrag för att kommunerna frivilligt skulle samverka. Mellan 2003 och 2006 minskade antalet enheter inom miljö- och hälsoskyddet, vari livsmedelskontroll ingår, från 277 till 224. I en utvärdering från 2006 bedömdes det inte som sannolikt att målen med reformen skulle uppnås enbart med frivilliga lösningar. Därför infördes lagstiftning som innebar att de kommunala kontrollmyndigheterna var tvungna att uppfylla ett krav om minsta storlek.

Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009) trädde i kraft i juni 2009 och gäller för ordnandet av en kommuns uppgifter enligt den finska hälsoskyddslagen, livsmedelslagen, tobakslagen och veterinärvårdslagen (1 §). Enligt lagens bestämmelser ska kommunerna ha personalresurser som motsvarar minst 10 årsverken (årsarbetskrafter). Om kommunens egna personalresurser inte uppgår till föreskriven storlek, ska kommunen tillsammans med en eller flera andra kommuner bilda ett samarbetsområde (2 §). Vid bildande av samarbetsområden kan undantag på kravet om personalresurser göras bl.a. om det p.g.a. skärgård eller långa avstånd inte är möjligt att bilda en funktionell helhet, eller om ett tillräckligt och högklassigt ordnande av miljö- och hälsoskyddsuppgifter i kommunen eller samarbetsområdet kan säkerställas på annat sätt (3 §). Kommunen eller samarbetsområdet ska anmäla uppgifter om sin organisation till regionförvaltningsverket (4 §).

Om en kommun inte fattar beslut om att höra till ett samarbetsområde, eller om en sådan kommun av orsaker som är oberoende av kommunen blir utanför ett samarbetsområde, har ansvarigt statsråd rätt att besluta om att kommunen ska höra till ett visst samarbetsområde. Statsrådet har också i sådana fall rätt att bestämma över kostnadsfördelning, förvaltningsmodell, grunderna för ordnande av tjänster och uppgifter och annat som är nödvändigt för att ordna

⁶ Vid införandet av samarbetsområden hade det finska livsmedelsverket en annan sammansättning och hette Evira.

samarbetet och som kommunerna inte har avtalat om. Statsrådet ska före beslutsfattandet höra de berörda kommunerna och regionförvaltningsverken samt samarbetsområdet. Statsrådets beslut om villkoren för samarbetet gäller till dess att de berörda kommunerna avtalar om något annat. Statsrådets beslutanderätt gäller också om en kommun lämnar ett samarbetsområde, eller vid situationer då ett samarbetsområde inte har personalresurser som motsvarar minst 10 årsverken, om inte de berörda kommunerna når överenskommelse i saken på något annat sätt (5 §). Statsrådets beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol (6 §).

Efter att lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet trädde i kraft den 15 juni 2009 skulle kommunerna fatta beslut om att höra till ett samarbetsområde senast den 31 december 2009. Anmälningar med uppgifter om organisationen skulle lämnas in till regionförvaltningsverket senast den 31 januari 2010, och därifrån till ministeriet senast den 31 mars 2010. Stadsrådet skulle fatta beslut om att en kommun skulle höra till ett samarbetsområde senast den 30 juni 2011 och verksamhet i samarbetsområdena skulle inledas senast 1 januari 2013 (8 §).

För att komma fram till storleken 10 årsverken dividerades landets befintliga kommunala kontrollstyrka med det antal kommunala kontrollmyndigheter som var målsättningen att uppnå. Reformen resulterade i att antalet kommunala kontrollmyndigheter minskade från 131 stycken till det nuvarande antalet 61.

10.1.6 För- och nackdelar med den finska kontrollorganisationen

Representanter för Roukavirasto menar att en stor fördel med nuvarande organisation, och att ha endast en central behörig myndighet för samtliga kontrollområden, är att det ger bättre möjligheter att implementera kontrollförordningens bestämmelser.

När det gäller den specifika kontrollen av foder utförs all planering och samordning samt de flesta kontroller av Roukavirasto.

Undantag gäller för kontroller i primärproduktionen som utförs av Regionala centrumen för ekonomisk utveckling, transport och miljö (ELY-centraler) under Roukavirastos övervakning. Roukavirasto använder auktoriserade inspektörer för officiella provtagningar och för en del av kontrollerna. Att i huvudsak en myndighet

är ansvarig gör kontrollstrukturen tydlig och lätthanterlig. Roukavirasto fungerar också som ett kunskapsnav. Huvudfokus inom foderkontrollen för livsmedelsproducerande djur är att den utgör en del av livsmedelssäkerheten, vilket ger synergieffekter inom avdelningen för livsmedelssäkerhet på Livsmedelsverket. Till nackdelarna med organisationen för foderkontroll hör att det är en liten grupp personer som ansvarar för foderkontroller i hela landet. Detta gör organisationen sårbar för personals frånvaro och kontrollerna medför många resor. Kontroller som resulterar i s.k. specialfall kräver merarbete, vilket leder till övertidsarbete eftersom grundarbetet med t.ex. godkännanden, inspektioner, exportcertifikat och produktkontroll utförs av samma personer som hanterar specialfall.

När det gäller kontrollen av gödningsmedel och ABP är det Roukavirasto som ansvarar för planeringen och kontrollen i hela landet. En fördel med det är att det inte råder några regionala skillnader vad gäller tolkningen och tillämpningen av lagstiftningen. Det möjliggör också snabba reaktioner och beslut när nya situationer uppstår. En annan fördel är att det är samma inspektörer som utför kontroller av gödningsmedel och ABP, vilka har specifik kunskap vad gäller verksamheterna och deras tillverkningsmetoder. En nackdel är att området har få anställda. Det kan också finnas utmaningar vad gäller den övergripande förvaltningen av riskbaserad inriktning av tillsyn, eftersom varje sektor planerar för egen tillsyn. En annan nackdel är att veterinärer som utför lokal kontroll när det gäller ABP inte har kunskap om verksamheter som producerar gödningsmedel.

10.1.7 Särskilda regler för mikroföretag med diversifierad verksamhet

Finland använder sig inte av EU:s definition av mikroföretag såsom den anges i kommissionens rekommendation om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG).⁷ I Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygien (318/2021) finns det dock särskilda regler som innebär lättnader för vissa verksamheter.

⁷ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG).

Detaljhandelsföretag med lokal och begränsad verksamhet

Särskilda regler gäller för detaljhandelsföretag vars verksamhet är av lokal karaktär och begränsad. Sådana livsmedelslokaler behöver under vissa förutsättningar inte godkännas. Det är fallet när animaliska livsmedel som behandlats vid ett detaljhandelsföretag levereras inom landskapets område eller ett motsvarande område till ett annat detaljhandelsföretag som levererar livsmedlen direkt till konsumenter i en viss mängd.⁸

Särskilda bestämmelser om slakt och leverans av visst kött

Det finns också nationella bestämmelser om fjäderfäkött och kött av hägnade kaniner.⁹ Primärproduktionsföretagare får slakta och stycka fjäderfän och hägnade kaniner på den jordbruksanläggning djuren kommer ifrån. Köttet får överlåtas direkt till konsument eller levereras direkt till lokala detaljhandelsföretag, som levererar köttet och produkterna vidare till konsumenter. Sådan överlåtelse och leverans av kött av fjäderfä får uppgå till högst 40 000 kg per år och kött av hägnade kaniner till en mängd motsvarande högst 20 000 kaniner per år.

Liknande bestämmelser finns gällande ren- och viltkött.¹⁰ En primärproduktionsföretagare inom renskötselområdet får slakta renar och stycka renköttet på den jordbruksanläggning djuren kommer från och leverera detta kött direkt till konsumenter. Sådan leverans får avse högst 5 000 kg renkött per år. En primärproduktionsföretagare får också framställa torkat renkött på den jordbruksanläggning djuren kommer från och leverera köttet direkt till konsumenter avseende högst 500 kg per år.

Vidare får en jägare, en jaktförening, en jaktvårdsförening eller Polismyndigheten överlåta små mängder kött direkt till konsumenter. Kött från bl.a. björn, vildsvin, lo och grävling och andra möjliga vaddjur för trikiner ska undersökas för att utesluta att köttet innehåller trikiner. Köttet får överlåtas till konsumenter först när ett negativt undersökningsresultat har fastställts. För en jägare eller en jaktfören-

⁸ Mängden får enligt 27 § Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygien (318/2021) uppgå till högst 1 000 kg per år och den mängd som överstiger detta får utgöra högst 30 procent av den mängd animaliska livsmedel som detaljhandelsföretaget levererar per år.

⁹ 32 § Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygien (318/2021).

¹⁰ 33 och 34 §§ Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygien (318/2021).

ing gäller en begränsning av leverans av kött motsvarande högst 1 000 harar eller kaniner, 3 000 fåglar, 10 älgar, 50 rådjur och 30 vit-svanshjortar eller andra hjortdjur per år till lokala detaljhandelsföretag som levererar köttet och produkterna direkt till konsument. Vidare gäller att vid privata tillställningar som ordnas av jägare i en registrerad livsmedelslokal får kött av frilevande vilt som inte är kontrollerat hanteras och produkter som framställts av okontrollerat kött av frilevande vilt serveras.

Särskilda bestämmelser om ABP

Många olika slags ABP, framför allt olika kadaver, får bortskaffas genom att grävas ner i marken eller genom att transporteras till en godkänd avstjälningsplats. Därtill får vissa mejeriprodukter spridas på marken. Obearbetad ull, obearbetat hår och obearbetat hästtagel får släppas ut på marknaden under förutsättning att produkterna kommer direkt från en gårdsbruksenhet, från en anläggning som godkänts eller registrerats i enlighet med förordningen om animaliska biprodukter, eller från en anläggning som godkänts enligt livsmedelslagen.¹¹

10.1.8 Finansiering

När det gäller avgifter tillämpas i Finland lagen om grunderna för avgifter till staten (21.2.1992/150) samt Jord- och skogsbruksministeriets förordning om Livsmedelsverkets avgiftsbelagda prestationer (1248/2023). Bestämmelser om avgifter för livsmedelskontroll finns också i livsmedelslagen (297/2021).

Utgångspunkten är att den offentlig kontrollen huvudsakligen finansieras genom avgifter och att avgiften bestäms utifrån verkliga kostnader (självkostnadsvärde). Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena djurskydd och djurhälsa finansieras dock genom skattemedel. Viss skattefinansiering sker också beträffande offentlig kontroll vid småskaliga slakterier och vilthanteringsanläggningar, vilket ger en lägre avgift.¹² Det gäller för små slakterier

¹¹ Lagen om animaliska biprodukter (517/2015).

¹² Se 10 kap. 71 § livsmedelslagen (297/2021) och 3 § Jord- och skogsbruksministeriets förordning (1248/2023) om Livsmedelsverkets avgiftsbelagda prestationer.

och vilthanteringsanläggningar som slaktar färre än 5 000 djurenheter och färre än 300 000 fåglar per kalenderår för köttbesiktning och övervakning, upp till 1 200 djurenheter eller 180 000 fåglar. Om antalet slaktdjur överstiger 1 200 djurenheter eller 180 000 fåglar, tas avgifter ut enligt självkostnadsvärdet.

När det gäller den kommunala livsmedelskontrollen tar de kommunala kontrollmyndigheterna ut en årlig grundavgift av kontrollobjekten (för närvarande 150 euro). Denna avgift är fastställd i lag. Utöver det beslutar varje kommunal kontrollmyndighet om storleken på de avgifter som tas ut i form av fastställd taxa i enlighet med vad som närmare anges i livsmedelslagen.¹³

10.1.9 Krav på hygienpass

I Finland måste alla som arbetar i en livsmedelslokal eller hanterar oförpackade livsmedel ha ett hygienpass. Hygienpasset är ett slags körkort för att hantera livsmedel. Såväl arbetsgivare, frivilliga, studerande och praktikanter ska ha hygienpass om de arbetar i t.ex. kaféer, restauranger, livsmedelsbutiker, storkök eller bagerier och i fabriker där livsmedel framställs.

För att få ett hygienpass måste man genomföra och klara ett prov. Ett godkänt hygienpass ska uppvisas inför anställningar och alltid finnas tillgängligt i fysisk form för att minimera risken för eventuell överlåtelse. Syftet med kravet på hygienpass är att alla som arbetar i livsmedelsbranschen ska ha baskunskaper om viktiga förhållanden som rör livsmedelshygien.¹⁴

10.2 Danmark

Danmark har en tiondel så stor landyta som Sverige, men av den nyttjas cirka 60 procent (2018) för jordbruksproduktion. Det kan jämföras med Sverige där 7 procent av landytan nyttjas för jordbruk (2022). Åkerarealen i Danmark är något mindre än Sveriges och

¹³ Se 72 och 73 §§ livsmedelslagen (297/2021).

¹⁴ Detaljerade anvisningar gällande ordnande av hygienpasstester, beviljande av hygienpass, hygienpasstestares övriga skyldigheter och användning av Hygienpass-datasystemet finns i Livsmedelsverkets anvisning om hygienpasstestarens verksamhet (16020/12). Se vidare <https://www.ruokavirasto.fi/sv/livsmedel3/hygienpass/hur-far-man-hygienpass/#hur-kontaktar-man-hygienpasstestarna>, hämtad den 5 mars 2025.

antalet lantbruksföretag uppgår till 33 000. Motsvarande siffra för Sverige är 56 000 lantbruksföretag. Jordbruket i Danmark har en relativt sett större ekonomisk betydelse i Danmark än i Sverige och livsmedelsbranschen står för 25 procent av den totala exporten, medan Sveriges andel av varuexporten uppgick till drygt 7 procent år 2023.¹⁵ De viktigaste exportvarorna i Danmark är griskött, fisk och mejerivaror. Antalet grisar uppgår till cirka 12 miljoner och antalet kor uppgår till cirka 560 000.

10.2.1 Fødevarestyrelsen ansvarar för offentlig kontroll i livsmedelskedjan

Det är det danska livsmedelsverket, Fødevarestyrelsen, som har ansvar för att utföra all offentlig kontroll inom kontrollområdena livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och ABP.

Fødevarestyrelsen tillhör och rapporterar till Ministeriet för livsmedel, jordbruk och fiske.¹⁶ Myndigheten genomför inspektioner på livsmedelsanläggningar, foderanläggningar, lantbruk, ABP-anläggningar, slakterier samt hos transportörer och andra aktörer. År 2022 utfördes cirka 60 000 livsmedelskontroller och drygt 900 foderkontroller. Ungefär 116 miljoner djur kontrollerades vid slakt.

Livsmedelskontrollen sköttes tidigare av de cirka 30 kommunerna i Danmark. En centralisering år 2000 resulterade i att tre kontrollmyndigheter skapades:

- Fødevarestyrelsen,
- Jordbruksmyndigheten, och
- Fiskerimyndigheten.

Jordbruksmyndigheten ansvarar för kontroll och övervakning avseende regler om bl.a. växthälsa, ekologiskt jordbruk, användningen av bekämpningsmedel och hygienkontroll på gård. Jordbruksmyndigheten är också ansvarig för hantering av EU-stöd. Fiskerimyndigheten

¹⁵ Uppgifter inhämtade från Jordbruksverket i november 2024.

¹⁶ Informationen om Fødevarestyrelsen är inhämtad genom kontakter med myndigheten, myndighetens hemsida <https://www.fvst.dk> samt från <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile> om inget annat anges.

ansvarar för kontroll och övervakning av regler om hygienkontroll på fiskefartyg.

Vid framtagande av Danmarks nationella kontrollplan sker kommunikation och samordning mellan Fødevarestyrelsen, Jordbruksmyndigheten, Fiskerimyndigheten, Miljöskyddsmyndigheten, tullen och polisen. Det finns ett samarbetsavtal mellan Fødevarestyrelsen och Jordbruksmyndigheten med överenskommelser om specifika områden. Målet är bl.a. att tillhandahålla integrerade och effektiva kontroller i livsmedelskedjan samtidigt som resursanvändningen optimeras och överlappningar minimeras. I detta sammanhang kan nämnas att ansvaret för foderkontroll hos primärproducenter har delegerats från Fødevarestyrelsen till Jordbruksmyndigheten.

10.2.2 Fødevarestyrelsens organisation

Fødevarestyrelsen har verksamhet i hela landet. Myndigheten leds av en generaldirektör. Huvudkontoret består av fyra sektioner där kontrollverksamheten gällande livsmedel och veterinära frågor finns samlad i en sektion. I den sektionen ingår fyra administrativa livsmedelskontrollenheter och fyra köttkontrollenheter. Antalet anställda uppgår till ungefär 1 650. Av dessa arbetar 25 procent med livsmedelskontroll och 25 procent med köttkontroll.

Det finns särskilda enheter för livsmedelskontroll placerade i olika delar av Danmark. Enheterna för livsmedelskontroll ansvarar för registrering och godkännande av livsmedels- och foderföretag, godkännandeinspektioner samt för besiktningar av livsmedels- och foderföretag. Vidare ansvarar de för gränskontroll gällande import/export av levande djur, livsmedel, foder, ABP samt för importkontroller av livsmedel och foder av icke-animaliskt ursprung.

Avdelningen för köttkontroll finns i Århus. Köttkontrollen ansvarar för kontroll på alla danska slakterier, vilket innefattar 27 stora slakterier (15 grisköttsslakterier, 7 nötköttsslakterier och 5 fjäderfäslakterier) samt 88 mindre slakterier. På de större slakterierna är personal från Fødevarestyrelsen placerade permanent.

När det gäller revision finns den särskilda enheten Internrevision som genomför internrevisioner.

10.2.3 Smiley-systemet

I syfte att vägleda konsumenter och öka motivationen hos företag att följa regelverken infördes det s.k. Smiley-systemet¹⁷ år 2001. Smiley-systemet gäller för verksamheter som bedriver försäljning av livsmedel och drycker, såväl affärer som restauranger. Smiley-systemet speglar resultaten vid de tre senaste kontrollerna och innebär att resultatet av kontrollerna sätts upp vid verksamhetens entré. Vid allvarliga avvikelser eller förbud sätts en sur smiley upp vid ingången. Om verksamheten har fått ett föreläggande visas detta genom en neutral smiley. Finns det inte några anmärkningar sätts en glad smiley upp. När eventuella avvikelser har åtgärdats byts smileyn ut.

10.2.4 Dialog med olika branscher

Fødevarestyrelsen har särskilda forum för företags- och branschorganisationer. Grunden för dessa forum är en politisk överenskommelse, enligt vilken dialog mellan Fødevarestyrelsen och olika branscher inom olika kontrollområden ska äga rum.

Det finns ett dialogforum för livsmedel, ett för foder och ett för ABP, vilka har fyra möten per år. Det förs inte några formella protokoll vid dessa möten.

I ”Advisory Board” ingår rådgivare från Landbrug og Fødevarer (en branschorganisation för lantbruket, motsvarande LRF), där man har en styrelse. Advisory Board har två möten per år.

De olika branscherna utvecklar branschkodekoder och bra tillsynspraxis, vilka kommenteras av Fødevarestyrelsen.

10.2.5 Registrering och kontroll

Alla anläggningar ska vara registrerade vid Fødevarestyrelsen och samtliga kontrollobjekt finns därmed införda i ett register. Fødevarestyrelsen tillhandahåller gratis riktlinjer och blanketter på myndighetens hemsida. Exempelvis tillhandahålls en blankett för egen riskanalys liksom för egenkontroll. Fødevarestyrelsen tillhandahåller

¹⁷ <http://findsmiley.dk>, hämtad den 7 maj 2025.

också en digital ”verktygslåda” för säker mat som är anpassad för mindre restauranger.

Det finns tre kontrollkategorier: baskontroll, fördjupad kontroll och uppföljningskontroll. Baskontroller innefattar stickprovskontroller och kontroller utifrån bestämd frekvens. Baskontroll kan också vara en förannmald kontroll för nya verksamheter som innehåller vägledning. Fördjupad kontroll innefattar kampanjkontroll, beredskapskontroll respektive kontroll utifrån en särskild händelse, förekomst eller anmälan. Uppföljningskontroll är kontroll som sker efter att en sanktion har beslutats. Varje företag kontrolleras normalt vart femte år och kontrollen görs normalt utan föranmälan.

I januari 2020 implementerades ett riskbaserat kontrollsystem för livsmedel. De viktigaste förändringarna är att en stor del av anläggningarna nu tas ut för kontroll baserat på risk genom användning av dataanalys. För de anläggningar som har fått beslut om sanktion genomförs två uppföljande kontroller. Systemet innebär att standardfrekvensen av kontroller kan reduceras för att återspegla operatörens efterlevnad av regelverken. Verksamheter kan också få färre kontroller om de är föremål för tredjepartscertifiering av ackrediterade organ.

Ett ytterligare koncept för att minska antalet kontroller avser det frivilliga kontrollsystemet för större företag. Det innebär att huvudkontoret ansvarar för vissa aktiviteter, såsom exempelvis riskanalys, egenkontrollprogram och märkningsförfaranden. Dessa aktiviteter inspekteras på företagets huvudkontor medan genomförandet av rutinerna och hygien inspekteras på de lokala anläggningarna. På motsvarande sätt finns det riskbaserade kontrollkoncept för foder och för ABP.

10.2.6 Kompetensutveckling

Vid Fødevarestyrelsen finns system och strukturer för samarbete och kommunikation (kunskapsdelning) mellan olika tjänstemän. Det utarbetas centrala riktlinjer och kunskapsunderlag som kontrollenheterna får. Inspektörerna har också möjlighet att få juridisk rådgivning direkt från huvudkontoret vid en inspektion.

Samtliga inspektörer genomgår relevant utbildning i samband med att anställningen påbörjas. Kompetensutveckling av anställda sker genom utbildningar, men också genom att anställda roterar och

byter arbetsuppgifter. Anställda ges också möjlighet att delta i internationella projekt och i danska och utländska seminarier och workshops. Fødevarestyrelsen har egna kurser som anpassas efter de behov som finns. Anställda kan också delta i andra kurser, exempelvis kursen Better Training for Safer Food som anordnas inom EU.

För att bygga upp och dela erfarenheter sker cirka 20 procent av livsmedelskontrollerna parvis, vilket innebär att två inspektörer genomför kontrollerna tillsammans. Det genomförs regelbundet kalibreringar och diskussioner om inspektioner och kontrollresultat.

10.2.7 För- och nackdelar med kontrollorganisationen

Att ansvaret för flera kontrollområden är samlat inom en myndighet upplevs som positivt av Fødevarestyrelsen, eftersom det bl.a. möjliggör att ha liknande styrningskoncept för alla områden. Regelverken för de olika kontrollområdena är omfattande och det är inte möjligt för en inspektör att ha kunskap inom samtliga dessa områden. Den samlade organisationen möjliggör därmed specialisering. En annan positiv aspekt är att avståndet mellan kontrollenheterna och de administrativa enheterna är kort, rent fysiskt. Vidare är de experter från Fødevarestyrelsen som deltar i förhandlingar om nya EU-regler samma personer som sedan ansvarar för att utveckla den danska lagstiftningen.

En nackdel med nuvarande organisation är att företag som har verksamheter inom olika kontrollområden behöver kontrolleras av inspektörer från respektive område. Även om Fødevarestyrelsen är en stor organisation finns det skillnader i olika delar av organisationen avseende bl.a. kommunikation och kultur. Vidare är organisationen stor och komplex.

10.2.8 Finansiering

Den offentliga kontrollen finansieras genom avgifter och anslag. Offentlig kontroll av små butiker och mindre slakterier finansieras genom skattemedel. För kontroll vid stora slakterier beräknas avgifterna enligt ett särskilt system. I övrigt gäller att avgifterna är samma över hela Danmark, men varierar i enhetstaxa i vissa fall beroende på företagets storlek och produktionsvolym. Timavgifterna

skiljer sig också åt mellan myndighetens olika personalkategorier. Taxorna sätts så att alla kostnader som hör till det avgiftspliktiga området blir täckta.

De fördelar som framhålls av Fødevarestyrelsen beträffande nuvarande avgiftssystem är att avgiften inte är kopplad till kollektivet utan till den individuella verksamheten, vilket ger incitament för företagen att bidra till att öka effektiviteten i kontrollerna. Nuvarande system gör det också möjligt att anpassa personalstyrkan efter aktivitet. Nackdelarna består i att det kräver viss administration att ta ut avgifter. Det utövas också påtryckningar på Fødevarestyrelsen för att avgifterna ska sänkas.

Avgifterna ska täcka fyra typer av kostnader. Dessa är direkta kostnader, allmänna gemensamma kostnader, lokala gemensamma kostnader respektive transportkostnader. De direkta kostnaderna kan utgöra både arbetskostnader och avskrivningar avseende t.ex. It-system. Fødevarestyrelsens allmänna samkostnader handlar om kostnader på huvudkontorets administrativa enheter och omfattar bl.a. utgifter för ledning, ekonomistyrning, HR-funktioner och vissa It-kostnader. I de lokala samkostnaderna ingår bl.a. utgifter för enheternas lokala ledning, kompetensutveckling, lokalkostnader och sekreterarfunktioner. I början på varje år publiceras en offentlig lista där avgifterna för alla olika typer av kontroller framgår.¹⁸

10.2.9 Småskaliga livsmedelsföretag

Fødevarestyrelsen har en ambition att särskilt hjälpa små företag och vill att det första mötet med Fødevarestyrelsen ska vara positivt för företagen. Detta sker genom att myndigheten är tillgänglig och lyssnar på företagen i syfte att förstå deras villkor. Fødevarestyrelsen tillhandahåller också rådgivningsmaterial. Det pågår just nu ett arbete med att fokusera på den rättsliga ramen för småskaliga livsmedelsföretagare, och för att kunna anpassa kontrollen för dessa livsmedelsföretag. Det har exempelvis gjorts främjande insatser för mindre företag när det gäller slakt, försäljning och salmonellatester avseende fjäderfä. Vidare har särskilda utbildningsinsatser gjorts för att öka kunskapen om småskaliga företag. Ett antal inspektörer har

¹⁸ <https://foedevarestyrelsen.dk/Media/638416157485373325/F%c3%b8devarestyrelsens%20prisliste%202024-1.pdf>, hämtad 31 mars 2025.

utbildats, så att dessa på ett bättre sätt kan hantera komplexiteten hos de mindre företagen och lättare vägleda dem genom hela produktionsprocessen. Vidare har Fødevarestyrelsen infört en s.k. ”starthjälp”, där inspektörer ger nystartade företag extra vägledning gällande tillämpliga regler. Uppstartsvägledningen utgör ett komplement till det digitala startpaketet för nya företag.

Målsättningen med Fødevarestyrelsens hemsida är att den ska vara en tydlig plattform för kommunikation och att den ska vara begriplig. På webbsidan finns bl.a. information om regler för försäljning, riskanalys och egenkontrollprogram. Fødevarestyrelsen avser att ytterligare intensifiera arbetet med att främja den småskaliga livsmedelsproduktionen.

10.3 Norge

Norges landareal är ungefär 100 000 kvadratmeter mindre än Sveriges. Endast 2,7 procent av landarealen används för jordbruk och trädgård (motsvarande siffra för Sverige är cirka 7 procent). Liksom Sverige har Norge utmaningar med avstånden inom landet. Norges livsmedelsproduktion utmärker sig genom den omfattande fiskproduktionen. Det fiskas årligen drygt 2,6 miljoner ton fisk och odlas 1,7 miljoner ton, huvudsakligen lax.¹⁹ Detta kan jämföras med Sveriges årliga fiskproduktion som uppgår till ungefär 100 000 ton. Uttrycket ”från jord och fjord till bord” speglar fiskindustrins betydelse för landets livsmedelskedja. År 2023 fanns det knappt 38 000 lantbruksföretag i Norge. Av dessa hade cirka 11 300 företag nötkreatur, cirka 2 000 hade grisar och cirka 13 400 hade får.²⁰

Trots att Norge inte är medlem i EU har vissa delar av kontrollförordningen implementerats i nationell lagstiftning. Bestämmelserna om finansiering är för närvarande inte implementerade.²¹ Den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är i huvudsak skattefinansierad.

¹⁹ <https://eurofish.dk/member-countries/norway/>, hämtad den 29 november 2024.

²⁰ www.norden.org/information, hämtad den 19 november 2024.

²¹ Uppgift inhämtad av Mattilsynet i november 2024.

10.3.1 Mattilsynet utövar offentlig kontroll i livsmedelskedjan

Den norska myndigheten för livsmedelssäkerhet, Mattilsynet, har ansvaret för all offentlig kontroll i livsmedelskedjan som omfattas av den norska livsmedelslagen, djurskyddslagen, lagen om djurhälso-personal och kosmetikalagen. Mattilsynet fullgör också uppgifter inom vägledning och beredskap. Vidare ger myndigheten teknisk rådgivning till Lantbruks- och livsmedelsdepartementet, Närings- och fiskeriministeriet samt Hälso- och omsorgsministeriet. Myndigheten har också i uppdrag att främja hälsa, kvalitet och konsumenthänsyn i hela livsmedelskedjan, god hälsa hos växter, fisk och landlevande djur, god djurvälstånd och respekt för djur samt att värna om en miljövänlig produktion.

Mattilsynet bildades den 1 januari 2004 genom att ansvaret för offentlig kontroll flyttades från kommunerna och de interkommunala kontrollmyndigheterna. Mattilsynet är underställt Lantbruks- och livsmedelsdepartementet, Närings- och fiskeriministeriet och Hälso- och omsorgsministeriet. Lantbruks- och livsmedelsdepartementet har det övergripande ansvaret för administration och budget och styr myndighetens arbete.

10.3.2 Reformen och inrättandet av Mattilsynet

Det viktigaste motivet bakom reformen av den offentliga kontrollen år 2004 var ambitionen att skapa ett helhetsperspektiv över livsmedelskedjan, från jord och fjord till bord. Ett annat syfte var att skapa en bättre och mer kostnadseffektiv offentlig kontroll och förvaltning. Förekomster av skandaler i livsmedelskedjan i olika delar av världen, visade på behovet av att reformera och skapa ett säkrare kontrollsystem. Utöver inrättandet av Mattilsynet innebar reformen också bl.a. att lagstiftningen moderniserades och att departementsansvar omstrukturerades.²²

²² Information i detta avsnitt är inhämtad från Mattilsynet år 2024 samt från Det kongelige Landbruksdepartement, St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) for budsjetterterminen 2003, *Om en ny organisering av matforvaltningen m.m.*

Överlåtelse av verksamhet

Genom reformen fick Mattilsynet ansvaret för all offentlig kontroll i livsmedelskedjan, vilket innebar att staten övertog personal och egendom som anskaffats för verksamheten, samt driftskostnader. För detta betalade norska staten en ersättning till kommunerna. De anställda som berördes av övergången fick fortsätta utföra sitt arbete på samma plats men med en ny arbetsgivare enligt reglerna om överlåtelse av verksamhet. Övertagande av byggnader och lokaler skedde endast i de fall där det ansågs lämpligt för den enskilda kommunen och staten.

Uppbyggnaden av organisationen

Vid inrättandet av Mattilsynet beslutades att huvudkontoret skulle ligga i närheten av veterinärvetenskapliga institutioner och vårdmiljöer i Oslo. Vidare fattade regeringen beslut om att Mattilsynet skulle delas in i åtta regioner och bestämde den geografiska placeringen av dessa. Uppdelningen av lokala enheter och den efterföljande placeringen av distriktskontor ankom på Mattilsynet att besluta om. Enligt beräkningarna skulle distriktskontoren omfatta cirka 50–65 personer med en minimibemanning på 10–12 anställda. Regeringen angav dock vissa kriterier till grund för avgränsning av områden och lokalisering av distriktskontoren. Kriterierna innebar att avgränsning och lokalisering skulle ske med hänsyn till de uppgifter som myndigheten fått ansvar för, och vilken kompetens som behövdes för detta. Hänsyn togs också till personalpolitiska aspekter.

En interimorganisation ledde under 2003 arbetet med att inrätta den nya livsmedelskontrollen i nära samarbete med kommunerna och andra berörda parter. Den blivande chefen för Mattilsynet ledde interimorganisationens arbete. De blivande regiondirektörerna började tjänstgöra under senvintern/våren 2003 som en del i den tillfälliga organisationen. Under andra halvåret 2003 fastställdes vilka processer som skulle krävas och hur dessa lämpligast skulle genomföras när det gällde organisation, lokalisering och bemanning av Mattilsynet.

Trots att det förberedande arbetet pågick under ett år återstod det arbete när reformen trädde i kraft och Mattilsynets operativa verksamhet inleddes. Det uppstod bl.a. administrativa problem vid en

ny delad postmottagning. Vissa otydligheter fanns också vad gäller organisationen av huvudkontorets uppgifter. Det fanns också vissa gråzoner gentemot kommunerna gällande överföringen av personal.

Omorganisation år 2015

År 2015 genomfördes en omorganisation av Mattilsynet som ledde till dagens organisationsstruktur.²³ Förändringen innebar att antalet administrativa nivåer minskade från tre till två genom att de lokala distriktskontoren togs bort. Regionerna kom då att utgöra en administrativ nivå och huvudkontoret det andra administrativa organet på högre nivå. Antalet regioner minskades också från åtta till fem.

Huvudkontoret utarbetar föreskrifter och fastställer riktlinjer för utövandet av bl.a. offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Huvudkontoret har också de huvudsakliga administrativa funktionerna för hela Mattilsynet. Huvudkontoret och regionerna är separata och självständiga förvaltningsorgan enligt den norska förvaltningslagen. Huvudkontoret finns representerat på sex olika platser, med huvudsäte i Oslo. Inom huvudkontoret finns fem avdelningar: Brukardialog och kommunikation, Juridik och internationellt arbete, Regelverk och kontroll, Styrning samt Utveckling. Varje avdelning består av ett antal sektioner. Inom Regelverk och kontroll ingår sektionerna Biologisk mattrygghet, Djurhälsa, Djurvälstånd, Fiskhälsa och fiskvälfärd, Kemisk mattrygghet samt Växter och insatsvaror.

De fem regionerna finns representerade på cirka 100 platser. Regionerna består av Region Stor-Oslo, Region mitt, Region nord, Region söder och väst samt Region öst. Varje region har i sin tur ett stort antal avdelningar som omfattar avgränsade geografiska områden inom respektive region. Vissa av dessa avdelningar har sektioner med olika ansvarsområden, t.ex. Sektion mat, Sektion primärproduktion, Sektion slakteritillsyn eller Sektion fisk och djur. Uppdelningen av ämnesområden i sektionerna varierar mellan regionerna. I exempelvis Region nord har fyra av de fem avdelningarna samma sektioner: Sektion fisk och mat respektive Sektion djur och slakteritillsyn. Region Stor-Oslo har en avvikande uppdelning av ansvarsområden på avdelningar och sektioner.

²³ Uppgifterna är inhämtade från Mattilsynet i november 2024.

Beslut i frågor om offentlig kontroll fattas av de fem regionerna. Besluten kan överklagas till en besvärshenhet på huvudkontoret.

Internrevision utförs såväl inom regionerna som vid huvudkontoret.

Totalt har Mattilsynet knappt 1 300 anställda varav cirka 750 är inspektörer. De anställda deltar regelbundet i EU:s fördjupningskurser i olika ämnen, kallade "Bättre Utbildning för säkrare mat". Dessa anställda är ansvariga för att dela med sig av vad de har lärt sig, inklusive i de interregionala professionella forumen.

Omorganisation från maj 2025

I maj 2025 trädde ytterligare en omorganisation av Mattilsynet i kraft. Utgångspunkten för omorganiseringen är att den geografiskt anpassade regionindelningen frångicks och fyra kontrolldivisioner skapades inom områdena vattenbruk, landdjur (inklusive slakt), livsmedel samt växter och dricksvatten. Syftet med omorganisationen var bl.a. att minska avståndet från ledningen till de olika verksamheterna och att minska komplexiteten genom specialisering av anställda för att de ska kunna fokusera på färre områden och få mer djupgående expertis. Vidare var ambitionen att uppnå starkare och mer robusta sakområden tvärs över regionerna och öka möjligheterna till utbildning och kompetensutveckling. Tanken var också att åstadkomma en bättre koppling mellan kontrollområden, produktteam och de regionala uppgifterna samt att minska behovet av tvärvetenskaplig samordning. Därtill var syftet att uppnå ett större helhetsperspektiv och ökad likabehandling.

10.3.3 Den offentliga kontrollen

Huvudkontoret upprättar en flerårig kontrollplan. Den offentliga kontrollen delas in i riskkategorier så att användningen av resurser kan riktas mot de verksamheter där effekterna av kontrollen är störst. Den fleråriga kontrollplanen ligger till grund för planeringen av den offentliga kontrollen. När beslut fattas om planeringen tas hänsyn till regionernas resurser. De enskilda avdelningarna i regionerna planerar sina kontroller enligt de årliga planerna, utöver de kontroller som behövs för att hantera specifik risk, som enskilda verksamheter utgör

utifrån historik vad gäller avvikelser. Vissa kontrolluppgifter är obligatoriska och stadgade i föreskrifter. Detta gäller köttbesiktning och kontroll av import av djur, animaliska produkter och vissa andra produkter från tredje land. Olika kontrollmetoder används för att kontrollera efterlevnaden av föreskrifter på de övervakade objekten. Huvudregeln är att kontrollerna är oanmälda.

Mattilsynet tillämpar ett koncept kallat Grupp- och kedjeövervakning. Det innebär att den offentliga kontrollen effektiviseras genom att tillsyn och kommunikation styrs mot den centrala länken/huvudkontoret i koncernen, och därefter genomförs kontroller i enskilda underenheter. Syftet är att uppnå en mer enhetlig kontroll och dialog med företag. Kontrollen inleds med ett möte vid huvudkontoret i kedjan/gruppen för att få information om deras system, sedan följs det upp genom offentlig kontroll i någon av de verksamheter de har. Exempelvis genomförs ett möte med koncernledningen/kvalitetschefen vid huvudkontoret för en livsmedelskedja, och därefter genomförs några kontroller i köttdisken på en butik. Samma koncept tillämpas för bl.a. vattenbruk. Mattilsynets erfarenhet är att detta arbetssätt har större effekt, än om kontroll först genomförs i någon av gruppens verksamheter.

För serveringsställen finns ett s.k. Smiley-system som tillämpas, en särskild modell för att kommunicera verksamhetens regelefterlevnad till allmänheten.

10.3.4 För- och nackdelar med nuvarande organisation

Mattilsynet anser att det är positivt att kunna ha ett helhetsperspektiv över hela livsmedelskedjan eftersom problem kan hanteras mer effektivt. Det finns i organisationen mycket samlad kompetens. Vidare kräver kontrollförordningen att det finns en struktur och helhet i kontrollen, vilket enligt Mattilsynet uppnås lättare när ansvaret för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är samlad i en myndighet. En uppfattning är också att innan reformen, var utrymmet för det kommunala självstyret i kontrollsammanhang begränsat, eftersom regelverket för livsmedelskedjan finns på EU-nivå. Det har enligt Mattilsynet inte framkommit några negativa synpunkter från företag i livsmedelsbranschen efter den omorganisation av kontrollen som skedde 2004. Som utmaningar med nuvar-

ande organisation har framhållits att det är mer krävande att hantera en stor organisation och att frågor om utveckling och digitalisering tar mycket medel i anspråk.²⁴

Företaget IPSOS har under många år gjort undersökningar avseende uppfattningar om olika myndigheter i Norge. Mattilsynet har sedan det bildades 2004 haft goda omdömen i dessa undersökningar när det gäller totalintryck, samhällsansvar, öppenhet och information liksom gällande kompetens och fackkunskap. Drygt 70 procent av de tillfrågade ansåg att totalintrycket av Mattilsynet var ”gott” eller ”mycket gott”. Därmed har Mattilsynet en av topplaceringarna bland norska myndigheter när det gäller omdömen. Bedömningen ”mycket gott” för såväl totalintryck som för kompetens och fackkunskap har ökat med flera procentenheter sedan Mattilsynet inrättades år 2004.²⁵

10.3.5 Finansiering

Norge har inte implementerat kontrollförordningens regler om finansiering. Därmed kan Norge fritt besluta om i vilken utsträckning den offentliga kontrollen ska finansieras genom skatter eller avgifter, till skillnad mot vad som gäller för medlemmar i EU som måste tillämpa bestämmelserna om de obligatoriska avgifterna i kontrollförordningen. Av Mattilsynets totala kostnader om cirka 1,6 miljarder kronor per år finansieras en liten del, cirka 200 miljoner per år, genom avgifter. Planerad offentlig kontroll är således i hög grad anslagsfinansierad via statsbudgeten. Verksamheter behöver dock betala avgifter för bl.a. godkännande av verksamheter och för uppföljande kontroll.²⁶

10.4 Tyskland

Tyskland är en förbundsrepublik som består av 16 delstater som kallas förbundsländer. Tre delstater är stadsstater: Bremen, Berlin och Hamburg. Förbundsländerna har egna regeringar och parlament samt egen lagstiftning och långtgående självstyre inom många om-

²⁴ Synpunkter är inhämtade från Mattilsynet i november 2024.

²⁵ Uppgifter inhämtade av Mattilsynet i mars 2025.

²⁶ Forskrift om gebyr i matförvaltningen, Kap. V. Administrative bestemmelser (FOR-2004-01-28-221).

råden. Detta återspeglas vad gäller organisationen av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan.

Tyskland är en av världens största handelsnationer och en av världens största exportörer av jordbruksprodukter. Det tyska jordbruket svarar för mindre än 1 procent av landets BNP, trots att omkring hälften av landets yta används till odling och djurhållning. Jordbruket är produktivt och omkring fyra femtedelar av allt som konsumeras odlas inom landet. De produkter som har störst betydelse för jordbrukets ekonomi är mjölk, fläskkött och spannmål, i synnerhet vete.²⁷

10.4.1 Kontrollorganisationen

I Tyskland är den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan organiserad på flera nivåer. På federal nivå finns den federala regeringen och Federala ministeriet för livsmedel och jordbruk²⁸. Det är dock delstaterna som styr och praktiskt ansvarar för kontrollen av livsmedel, foder, ABP och slakt. I de flesta delstater har organisationen av den offentliga kontrollen tre nivåer.²⁹

Federal nivå

Den federala regeringen är ansvarig för politik och federal lagstiftning. Delstaterna ansvarar i sin tur för att de offentliga kontrollerna följer lagstiftningen inom de relevanta områdena. Den federala regeringen har ingen befogenhet att instruera delstaterna när det gäller detta, och har överhuvudtaget lite inflytande över genomförandet av kontrollen.

Federala ministeriet för livsmedel och jordbruk ansvarar för frågor om livsmedel, foder, ABP, djurskydd och djurhälsa. Myndigheten har ansvar för att utveckla och övervaka lagstiftningen om livsmedelssäkerhet, ABP, foder och djurhälsa. Ministeriet arbetar också med att samordna insatser mellan olika delstater.

²⁷ <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/details/DE> och <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/tyskland/jordbruk-och-fiske/>, hämtad den 29 november 2024.

²⁸ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

²⁹ Information om kontrollorganisationen har inhämtats från bl.a.

https://www.bvl.bund.de/DE/Home/home_node.html, hämtad den 29 november 2024.

De krav som ställs upp i kontrollförordningen vad gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet preciseras i en samlad lag, den så kallade ramkontrollförordningen, för efterlevnaden av lagstiftningen om bl.a. livsmedel, ABP och foder.³⁰ Bestämmelserna gäller nationellt och syftar till att uppnå en rikstäckande, enhetlig och hög nivå av konsumentskydd.

Federala kontoret för konsumentskydd och livsmedelssäkerhet (BVL) bidrar till Tysklands livsmedelssäkerhet med en mängd olika åtgärder. Tillsammans med delstaterna utformar BVL övervakningsprogram och de ansvarar också bl.a. för att säkerställa informationsflödet mellan EU och förbundsstaterna. BVL samlar in och utvärderar inhämtade uppgifter, och vidarebefordrar denna information till Europeiska kommissionen och det Federala ministeriet för livsmedel och jordbruk. BVL koordinerar även delstatsövergripande arbetsgrupper med sakkunniga för livsmedelskemi, livsmedelshygien och livsmedel med animaliskt ursprung.

Delstatsnivå

Det är som nämnts delstaterna som styr och praktiskt ansvarar för den offentliga kontrollen inom livsmedel, foder, ABP och slakt. I de flesta delstater har organisationen av livsmedelskontrollen tre nivåer där kommunerna utgör den lägsta nivån. På den högsta nivån samordnar det ansvariga delstatsministeriet den offentliga kontrollen. Regionråden eller distriktsregeringarna utgör mellannivån och tillhandahåller tillsyn av kontrollmyndigheterna i distrikten och de oberoende städerna. Det är lokala livsmedels- och veterinärkontrollkontor som utför de operativa kontrollerna i verksamheterna.

De olika delstaterna samarbetar gällande kontrollen genom regelbundna möten för alla avdelningschefer, samt genom ämnesspecifika arbetsgrupper där andra tjänstemän deltar.

Organisationen inom varje delstats ministerie kan se olika ut. I exempelvis Niedersachsen har Ministeriet för näring, lantbruk och konsumentskydd fem olika avdelningar som i sin tur består av flera enheter. Enheten för livsmedelskontroll ingår i avdelningen för kon-

³⁰ Allmän administrativ föreskrift om principer för att utföra officiell övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen, lagen om animaliska biprodukter, vinlagstiftningen, foderlagstiftningen och tobakslagstiftningen (AVV ramövervakning – AVV RÜb). Ikraftträdande den 20 januari 2021.

sumentskydd, djurskydd och djurvälfärd. De olika avdelningarna kan sitta i samma byggnad eller vara utspridda. Huruvida man samverkar mellan de olika avdelningarna varierar.

Relationerna mellan myndigheterna och näringen varierar mellan de olika delstaterna. I Niedersachsen, som har många större företag, finns ingen dialog mellan företagen och myndigheterna, utan den kommunikation som sker är mer av informativ karaktär direkt till branschorganisationerna. I Bayern och Baden-Württemberg däremot, där många mindre företag finns, är kontrollmyndigheterna mer företagervänliga.³¹

Det skiljer sig åt hur de olika delstaterna finansierar den offentliga kontrollen. Exempelvis tillämpar man i Baden-Württemberg och Bayern, som anses vara företagervänliga delstater, en princip om vissa kostnadsfria rutinkontroller inom livsmedelskontrollen samt kostnadsfri provtagning när resultaten är bra. Avgift tas dock ut för t.ex. uppföljande kontroll samt för import- och slaktkontroll. Motivet till kostnadsfria kontroller när resultatet är anmärkningsfritt är generellt sett att ge incitament och underlätta för skötsamma företag, ofta handlar det om små företag. Utöver detta finns en ambition om att ha en generös tolkning av vad som kan anses utgöra en anmärkningsfri kontroll. I delstaten Niedersachsen däremot gäller full kostnadstäckning inom livsmedelskontrollen.

10.4.2 Kontrollens genomförande

Den offentliga kontrollen är i allmänhet riskorienterad och oanmäld. Anläggningar registreras av ansvariga livsmedelskontrollmyndigheter och veterinärkontor och klassificeras i riskkategorier. Det finns fyra huvudegenskaper som används som kriterier för att bestämma ett företags riskkategori: driftläge, entreprenörens beteende, självkontrollernas tillförlitlighet och hygienhanteringen. Utöver riskbaserade kontroller genomförs händelserelaterade kontroller för att utreda akuta frågor. Avgifterna för kontrollen och eventuella stödåtgärder för mindre företag beslutas på delstatsnivå.

³¹ Information inhämtad från representant från Niedersachsen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz i november 2024, från Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz och från Baden-Württemberg Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz i februari 2025.

Av de totalt 1 260 433 registrerade anläggningar i Tyskland som arbetade med produktion, bearbetning eller distribution av livsmedel under 2022, utfördes drygt 680 000 kontroller i mer än 466 000 anläggningar där drygt 141 000 överträdelser upptäcktes.

Nationell lagstiftning³² reglerar detaljerna i klassificeringen av den eventuella risk som anläggningar utgör för konsumenterna. Högre risk ger fler kontroller. Kontrollspannet sträcker sig från minst en gång i veckan till vart tredje år. Hittills har delstaterna själva kunnat besluta om prioriteringen av kontrollobjekt när det gäller den regelbundna inspektionsfrekvensen. Numera måste de dock följa den prioritetsordning som beslutas på nationell nivå. I framtiden kommer det bli obligatoriskt med regelbundna inspektionsfrekvenser och inspektörerna ska i ännu högre grad än tidigare koncentrera sig på anläggningar som har blivit uppmärksammade. Tanken är att öka antalet inspektioner i hela landet med cirka 280 000 per år. Enligt uppskattningar kommer delstater och kommuner att behöva budgetera cirka 31 miljoner euro mer per år för att genomföra kontrollerna. Enligt grundlagen är delstaterna skyldiga att se till att de behöriga myndigheterna har tillräckliga resurser och personal för att utföra offentliga kontroller, i enlighet med relevant EU-lagstiftning.

10.5 Avslutande reflektioner

I direktivet anges att utredningen ska jämföra den svenska kontrollorganisationen med Finlands, Danmarks och Tysklands motsvarigheter. Vi har valt att inkludera även Norge i denna jämförelse för att kunna göra jämförelsen ur ett nordiskt perspektiv.

Inledningsvis kan det konstateras att Sverige utmärker sig genom det stora antalet kontrollmyndigheter. Det kan också konstateras att de nordiska länderna under de senaste decennierna har genomfört större förändringar när det gäller utformningen av kontrollorganisationen. Såväl Danmark som Norge har gått från att ha kommunal offentlig kontroll till att överföra uppgifterna till en statlig myndighet, men med regional representation. Även i Finland har en större reform skett i syfte att minska antalet kontrollmyndigheter, varvid

³² Allmän administrativ föreskrift om principer för att utföra officiell övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen, lagen om animaliska biprodukter, vinlagstiftningen, foderlagstiftningen och tobakslagstiftningen (AVV ramövervakning - AVV RÜb). Ikraftträdande 20 januari 2021.

en koncentration av de kommunala kontrollmyndigheterna har genomförts. Sverige utmärker sig vidare mot övriga nordiska länder genom att Finland, Danmark och Norges centralt behöriga myndighet har ett samlat ansvar för såväl livsmedel, foder, ABP som kontroll av djurhälsa och djurskydd.

Tyskland utmärker sig på grund av att kontrollorganisationen hanteras av delstaterna och totalt sett består av många nivåer. Varje delstat styr och beslutar självständigt om kontrollorganisationens utformning. Det är en följd av republikens grundläggande konstitutionella struktur med självständiga delstater. Liksom i Sverige finns ett stort antal kontrollmyndigheter i Tyskland.

11 Tidigare utvärderingar och uppföljningar av kontrollorganisationen

Den nuvarande kontrollorganisationen för livsmedelskedjan har utvärderats under flera års tid i utredningar och rapporter. I detta kapitel ges inledningsvis en kort sammanfattning av tidigare ändringar av kontrollansvaret. Härfter ges en sammanfattning av flera av dessa utredningar. Avslutningsvis beskriver vi översiktligt vilka slutsatser som kunnat konstateras när det gäller tidigare förändringar i kontrollstrukturen avseende olika tillsyns- och kontrollområden.

11.1 En kort historisk tillbakablick

Den första samlade livsmedelslagstiftningen tillkom i Sverige genom 1951 års livsmedelsstadga. I samband med detta fördelades det övergripande ansvaret för kontrollen på ett flertal statliga myndigheter, men huvudansvaret för den operativa kontrollen låg på kommunernas hälsovårdsnämnder. Länsstyrelserna fick i sin tur ett särskilt uppdrag att övervaka att den lokala nivån fullgjorde sitt uppdrag.¹ Även om kontrollen av vissa anläggningar och produkter gradvis har flyttats över till statliga myndigheter är den huvudsakliga fördelningen av kontrollansvaret fortfarande densamma, förutom att livsmedelskontrollen inom primärproduktion år 2009 flyttades över till länsstyrelserna.

Ansvaret för kontrollen av foder och ABP låg från början på staten. Gällande kontrollen av foder var denna huvudsakligen inriktad på företag som tillverkade foder i kommersiellt syfte. Kontrollen inom primärproduktionen utfördes där det fanns misstanke

¹ SOU 1953:31, *Förslag till hälsovårdsstadga m.m.*, s. 59 och 226 f.

om att djur utfordrades med undermåligt foder eller att fodertillsatser användes på ett otillåtet sätt.²

Den återkommande kontrollen av ABP utfördes främst av distriktsveterinärerna och länsstyrelserna på uppdrag av Jordbruksverket, medan kommunerna ansvarade bl.a. för tillsynen av viss avfallshantering.³

När de nya EU-bestämmelserna inom livsmedelskedjan trädde i kraft i början av 2000-talet beslutades att huvuddelen av det operativa kontrollansvaret för foder och ABP skulle läggas på kommunerna. Detta motiverades med att kommunerna redan hade ansvaret för kontrollen över merparten av de berörda anläggningarna inom närliggande områden, såsom livsmedel, miljö och djurskydd.⁴ Kontrollansvaret för livsmedel och foder inom primärproduktionen flyttades dock från kommunerna till länsstyrelserna bara några år senare, i samband med att även ansvaret för djurskyddskontrollen flyttades från kommunerna till länsstyrelserna år 2009. Detta gjordes bl.a. på grund av att det fanns generella brister i likvärdigheten i den kommunala kontrollen och myndigheternas avgiftsuttag samt att det var svårt för det stora antalet kommunala kontrollmyndigheter att samverka. Förändringen innebar att all foderkontroll återigen hamnade i statlig regi medan ansvaret för kontrollen av ABP fortsatte att vara delat mellan staten och kommunerna.⁵

11.2 Tidigare utredningar

Den nuvarande kontrollorganisationen för livsmedelskedjan har under flera års tid i utredningar och rapporter utvärderats där flera brister med kontrollen har konstaterats. Bristerna har framför allt haft sin grund i att det finns många kontrollmyndigheter, varav flera av dessa är av mycket varierande storlek med olika förutsättningar att utföra kontroll.⁶ Det har bl.a. framhållits att kommunala kontrollmyndigheter har otillräckliga resurser, att kontrollfrekvensen ofta är för låg och varierande, att det saknas förutsättningar för att

² Prop. 1984/85:149, *om lag om foder*, s. 10.

³ Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurbälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 96–97.

⁴ A.a., s. 253–258.

⁵ Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*, s. 35 f.

⁶ Se t.ex. betänkandena SOU 1998:61, *Livsmedelstillsyn i Sverige* och SOU 2009:8, *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel*.

samla tillräcklig kompetens, att lagstiftningen inte tillämpas likvärdigt i hela landet och att inspektörernas oberoende ställning i vissa fall kan ifrågasättas. Genomgången av tidigare utredningar och utvärderingar är ett urval med fokus på utmaningarna inom livsmedelskontrollen eftersom det är där det utförs flest kontroller av kontrollmyndigheterna. Det finns även flera mer aktuella rapporter angående både livsmedelskontrollen och foder- och ABP-kontrollen. Dessa redogörs för i kapitel 12 och 13.

11.2.1 Övergripande utredningar om kontroll och tillsyn

I januari 2003 tillsattes en parlamentarisk kommitté – Ansvarskommittén – med uppdrag att analysera dåvarande samhällsorganisation och bedöma om det krävdes förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden bedömdes komma att ställas inför. I slutbetänkandet, SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, anges att tillsynen skulle komma att få ökad betydelse i framtiden, bl.a. mot bakgrund av EU-rätten. Kommittén konstaterade att dåvarande tillsyn i stor utsträckning var sektoriserad och att många verksamheter var föremål för tillsyn av flera myndigheter utifrån flera olika regelverk. Det konstaterades vidare att samordningen dem emellan inte sällan var bristfällig, vilket upplevdes som ett problem av dem som kontrollerades. Olika myndigheter kunde utifrån olika regelverk ge samma tillsynsobjekt motstridiga besked om vad som var rätt och fel, vilket bedömdes vara en konsekvens av bristfällig samordning mellan myndigheterna.

Kommittén ansåg vidare att ett statligt ansvar för tillsynen skulle komma att minska skillnaderna i såväl bedömning som i kvalitet och resurser mellan olika delar av landet. Ett statligt ansvar bedömdes också bättre kunna möta behovet av att samordna tillsynen i högre utsträckning. Kommittén bedömde dock att ett statligt övertagande av ansvaret för den kommunala tillsynen skulle prövas områdesvis och i särskild ordning. Detta eftersom det inom några kontrollområden kan finnas särskilda skäl, såsom en nära koppling till annan kommunal verksamhet, att överväga ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap.

I det remissyttrande över betänkandet som dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lämnade framgick att SKL delade kommitténs uppfattning om att tillsyn i princip ska vara ett statligt ansvar och att den behövde samordnas bättre. Några områden som enligt SKL däremot var särskilt viktiga att bibehålla på kommunal nivå var miljötillsynen, räddningstjänsten och byggtillsynen.

I regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* från 2009⁷ beskrivs både de generella fördelarna och nackdelarna med en decentraliserad kontrollorganisation. I denna anges bl.a. följande:

Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den kommunala förvaltningen och det kommunala beslutsfattandet finns nära medborgarna och de tillsynspliktiga verksamheterna. Närheten mellan å ena sidan kommunens förtroendevalda och tjänstemän och å andra sidan medborgare och tillsynspliktiga verksamheter gagnar en effektiv tillsyn. En annan fördel är de nära och positiva sambanden mellan tillsynen och annan kommunal verksamhet. De synergieffekter som sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Vidare är den kommunala nivåns möjligheter att besluta om prioritering och utförande av tillsynen i sig en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet, sett till både den enskilda kommunen och tillsynsverksamheten i stort.

I skrivelsen anför regeringen följande angående generella nackdelar med en decentraliserad kontrollorganisation:

Även om den kommunala tillsynen i stort uppvisar förtjänster finns det brister som behöver åtgärdas. Vissa av de påtalade bristerna i dagens kommunala tillsyn har sin grund i den kommunala strukturen som sådan. Majoriteten av landets kommuner är relativt små och förutsättningarna för att utöva tillsyn varierar avsevärt mellan olika kommuner. Flera, främst mindre, kommuner kan ha svårt att rekrytera och behålla kompetent personal för tillsynen. Inom vissa tillsynsområden har regelverket helt eller till stor del sin grund i EU-rätt, vilket kan ställa höga krav på att följa rättsutvecklingen. Att kommunerna ansvarar för ett stort antal olika samhällsuppgifter leder till att det finns enskilda kommuner inom vilka tillsynens oberoende kan ifrågasättas på grund av jävsliknande situationer.

Den 29 november 2007 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan, utifrån en analys av Fiskeriverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, samt föreslå en effektiv myndighetsstruktur för att underlätta styr-

⁷ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, Skr. 2009/10:79, s. 32.

ning, samordning, kontroll och uppföljning av såväl myndigheternas verksamhet inom livsmedelskedjan som myndigheternas andra uppgifter (främst genomförandet av jordbruks- och fiskeripolitiken). I slutbetänkandet, SOU 2009:8, *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel*, föreslogs att dåvarande fyra myndigheter skulle ersättas av tre nya: *Livsmedelssäkerhetsmyndigheten* som i samhällets och konsumenternas intresse skulle verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan, *Myndigheten för havsresurser och fiske* som skulle främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket samt *Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling* som skulle främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk samt en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet. Utredningens analys av de dåvarande myndigheterna visade att det förelåg ett reformbehov som motiverade en mer genomgripande myndighetsreform. Motiven för den nya myndighetsstrukturen var flera. Ett av skälen var att den skulle återskapa en tydlig nationell ansvarsfördelning genom en anpassning till den nya ansvarsfördelningen på EU-nivå och EU-kommissionens organisation av generaldirektoraten samt en tillämpning av principen en central lagstiftning, en central myndighet. Därigenom bedömdes att den nationella tillämpningen av de EU-gemensamma regelverken skulle underlättas samtidigt som grunden hade lagts för ett mer effektivt svenskt EU-arbete. Ett annat skäl var att den nya myndighetsstrukturen skulle lägga grunden för en mer överskådlig statsförvaltning genom att minska antalet centrala myndigheter, reducera antalet regionala och lokala enheter och systematisera samarbetet mellan centrala myndigheter och länsstyrelser samt en effektivare statlig verksamhet genom att skapa stordriftsfördelar, större kritisk massa och eliminera parallella funktioner. Myndighetsreformen ansågs även vara i linje med de myndighetsreformer som hade genomförts i flertalet av de länder som påverkas av EU:s övergripande livsmedelslagstiftning, bl.a. i Danmark, Finland och Norge.

11.2.2 Utredningar om livsmedelskontrollen

På uppdrag av regeringen gjorde Livsmedelsverket år 2009 en översyn av ansvarsfördelningen för kontroll av livsmedelsanläggningar som reglerades i livsmedelsförordningen (2006:813) i syfte att säkerställa

kompetensen i den offentliga kontrollen. Mot bakgrund av denna översyn flyttades kontrollansvaret för vissa animalieanläggningar till Livsmedelsverket för att på så sätt förbättra utnyttjandet av resurser och kompetens och säkerställa att adekvat offentlig kontroll utförs. Livsmedelsverket fick även i uppdrag att under perioden 2011–2014 genomföra särskilda insatser för att förstärka samordningen mellan olika kontrollmyndigheter inom livsmedelskontrollen i syfte att skapa en bättre kontroll till nytta för företag och konsumenter.

Riksrevisionen utförde år 2014 en granskning av om staten genomfört tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig.⁸ I Riksrevisionens rapport konstaterades att problemen inom kommunernas livsmedelskontroll funnits under lång tid och att det skyndsamt behövdes betydande statliga insatser för att komma till rätta med problemen i livsmedelskontrollen. Riksrevisionen konstaterade vidare att det saknades en systematisk uppföljning av kommunernas samverkan inom livsmedelskontrollen. I rapporten konstaterades även att en stor andel av de kommunala kontrollmyndigheterna är små och att samverkan är viktig för att kommunerna ska ha förutsättningar för att klara av sitt kontrolluppdrag. Riksrevisionens övergripande rekommendation var att regeringen och de ansvariga myndigheterna skulle pröva om en tydligare statlig styrning kunde leda till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten. Om förbättringar uteblev ansåg Riksrevisionen att regeringen förutsättningslöst skulle ompröva organiseringen av livsmedelskontrollen.

Med anledning av Riksrevisionens rapport lämnade regeringen en skrivelse som innehöll regeringens bedömningar av de åtgärder som rekommenderades i rapporten.⁹ I skrivelsen angavs att det finns många fördelar med att ha en decentraliserad kommunal kontroll eftersom det finns en närhet till kontrollobjekten och en lokal kännedom om den miljö företagen verkar i. Vidare framgick att det stora antalet kontrollmyndigheter innebär utmaningar när det gäller likvärdigheten och kontrollkvaliteten. Att upprätthålla inspektörernas kompetens, särskilt i små kommuner, bedömdes också utgöra en utmaning. Regeringen ansåg dock att de möjligheter som ges till samverkan, genom t.ex. kommunalförbund eller gemensamma nämnder,

⁸ Riksrevisionen, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?*, RiR 2014:12.

⁹ Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om granskning av livsmedelskontrollen*, Skr. 2014/15:16.

möjliggör även för små kommuner att leva upp till de krav som ställs och att möjligheten till samverkan infördes redan 2005. Regeringen angav att det var angeläget för kommunerna att utnyttja dessa möjligheter. Regeringen uttryckte vidare att vissa anläggningar till sin karaktär och komplexitet är sådana att de fordrar en specialistkompetens hos personalen som inte självklart kan förväntas finnas i samtliga kommuner.

Den 8 december 2016 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att nödvändiga livsmedelskontroller genomförs av alla kommunala kontrollmyndigheter. Till följd av uppdraget utredde Statskontoret hur livsmedelskontrollen skulle kunna stärkas i kommuner där kontrollen är otillräcklig eller inte utförs på ett riskbaserat sätt.¹⁰

Statskontoret konstaterade att bland de kommuner som brister i livsmedelskontrollen finns både stora och små kommuner, och att de finns i alla delar av Sverige, men att kommuner med få invånare i glesbefolkade områden i genomsnitt har större brister. Dessa kommuner är ofta mer sårbara, exempelvis när någon i personalen blir sjuk eller slutar. Statskontoret bedömde att bristerna även beror på att vissa kommuner inte prioriterar kontrollen i tillräcklig utsträckning. I rapporten anges vidare att brister i resurser, kompetens och bemanning sannolikt är de direkta orsakerna till att vissa kommuner har låg kontrollfrekvens och inte genomför kontroller på ett riskbaserat sätt. Statskontorets bedömning var att en bättre statlig styrning kan lösa en del av problemen. När det gäller brister som beror på faktorer som kommunernas storlek och geografi, så bedömde dock Statskontoret att problemen inte kan avhjälpas med en förbättrad statlig styrning.

Statskontoret analyserade också i vilken utsträckning olika former av kommunal samverkan respektive statligt övertagande av livsmedelskontrollen kunde lösa problemen. Likvärdighets- och rättssäkerhetsskäl talade, enligt Statskontoret, för ett statligt övertagande. Statskontoret ansåg dock att ett sådant övertagande är förknippat med stora effektivitetsrisker, bl.a. i form av höga omställningskostnader. Statskontoret rekommenderade därför att problemen i första hand skulle åtgärdas genom att kommunerna samverkar mer med varandra, på ett sätt som innebär att kommuner bildar gemensamma kontrollmyndigheter. Statskontoret ansåg att regeringen skulle formulera ett

¹⁰ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9.

mål som innebär att de kommunala kontrollmyndigheterna senast år 2025 skulle ha minst tre årsarbetskrafter inom livsmedelskontroll. Om kommunerna skulle samverka om både livsmedelskontroll och miljötillsyn skulle de minsta kontroll- eller tillsynsmyndigheterna kunna ha omkring 12 årsarbetskrafter totalt inom dessa områden.

Livsmedelsverket fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering av effekterna av myndighetens arbete med att utveckla livsmedelskontrollen för att göra den mer likvärdig över hela landet. I uppdraget ingick att presentera en plan för utvärderingen samt att därefter redovisa resultatet i maj 2018 och 2020. En plan presenterades år 2017 och en första rapport med resultatet färdigställdes år 2018.¹¹ Den andra delrapporter redovisades under 2020.¹² Slutrapporten redovisades 2022.¹³

I planen tog myndigheten fram en definition av en likvärdig livsmedelskontroll som utgick ifrån två perspektiv, nämligen utifrån lagstiftningens perspektiv och livsmedelsföretagarnas perspektiv. Livsmedelsverket bedömde att en likvärdig livsmedelskontroll är *en livsmedelskontroll där kontrollmyndigheterna uppnår samma mål i ungefär samma utsträckning och som av livsmedelsföretagarna upplevs arbeta och bedöma verksamheterna på liknande sätt*.

Utifrån lagstiftningens perspektiv bedömde Livsmedelsverket att likvärdighet ska definieras som olika kontrollmyndigheters förmåga att finna avvikelser från lagstiftningen och säkerställa att dessa åtgärdas. Det betonades dock att en viktig beståndsdel i en likvärdig kontroll är upplevelsen hos livsmedelsföretagarna av att kontrollen utförs på ett liknande sätt och att en liknande bedömning görs, oberoende av vilken kontrollmyndighet som utför kontrollen. Omständigheter som påverkar företagarnas upplevelse av likvärdighet är bl.a. att liknande företag får betala liknande kontrollavgift, att kontroll som beslutats också genomförs, att det finns ett liknande upplägg vid kontroll av liknande anläggningar, att det finns en hög och jämn kompetens hos kontrollpersonalen, att liknande bedömningar görs

¹¹ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*, dnr 2017/01287, 2017, och Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapportering av utvärderingen*, dnr 2017/01287, 2018.

¹² Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen*, Delrapport 2, L 2020 nr 07, 2020.

¹³ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen*, Slutrapport, L 2022 nr 21, 2022.

i liknande fall och att liknande avvikelser hanteras på liknande sätt av olika kontrollmyndigheter.¹⁴

I slutrapporten konstaterade Livsmedelsverket att det fortsatt finns stora brister i likvärdighet inom livsmedelskontrollen på kommunal nivå. Detta på grund av att det finns stora olikheter mellan myndigheterna vad gäller kontrollfrekvens, bedömning av avvikelser, benägenhet att fatta beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad av lagstiftningen, att kontrollen är riskbaserad och tillämpningen av livsmedelsavgiftsförordningen.¹⁵ Livsmedelsverket konstaterade vidare att det decentraliserade systemet för livsmedelskontroll med många kommunala kontrollmyndigheter, ger dåliga förutsättningar för en effektiv styrning och enhetliga arbetssätt på nationell nivå. Vidare anfördes att ungefär en tredjedel av kontrollmyndigheterna är mycket små med endast en inspektör anställd vilket innebär att den svenska livsmedelskontrollen har en strukturell sårbarhet som Livsmedelsverket har begränsad rådighet över. Det konstaterades också att även övriga kommunala kontrollmyndigheter är relativt små och att få har fler än tre årsarbetskrafter anställda inom livsmedelskontrollen. Det innebär att inspektörerna inte får möjlighet att specialisera sig på olika typer av kontroll vilket är önskvärt både utifrån företagens perspektiv, eftersom företagen får ett bättre stöd i sitt arbete med att leverera säkra livsmedel, och ur ett konsumentperspektiv, eftersom maten är säker. Livsmedelsverket konstaterade vidare att bristerna i livsmedelskontrollen har varit kända under lång tid och den övergripande slutsatsen i rapporten är att livsmedelskontrollen har stora brister i likvärdighet trots de insatser som myndigheten arbetat med sedan 2017.¹⁶

I Livsmedelsverkets slutrapport redogjordes för de insatser som myndigheten hade genomfört och som bedömdes ha haft viss effekt på likvärdigheten. De viktigaste insatserna var framtagandet av Kontrollwiki, God kontrollsed och Kontrollprocessen vars syften är att höja kompetensen hos kontrollpersonalen och skapa enhetliga arbetssätt. Andra åtgärder var framtagandet av en ny nationell kontrollplan och samarbeten mellan kontrollmyndigheter. Som exempel

¹⁴ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – En plan för utvärdering av Livsmedelsverkets insatser för en mer likvärdig livsmedelskontroll*, s. 5 ff.

¹⁵ Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

¹⁶ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen*, Slutrapport, L 2022 nr 21, 2022, s. 5.

på sådana samarbeten nämndes arbetet mot livsmedelsfusk och införandet av iRASFF på nationell nivå.

I Livsmedelsverkets regleringsbrev för år 2020 gavs myndigheten i uppdrag att ta fram ett förslag på en uppföljning av den kommunala livsmedelskontrollen. Tanken var att förslaget skulle göra det möjligt för regeringen att följa hur samverkan mellan kommuner skulle komma att utvecklas inom en femårsperiod med avseende på förmågan att genomföra livsmedelskontroll. I förslaget skulle även ingå indikatorer som belyste samverkan inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket redovisade sitt uppdrag till regeringen i en rapport, *Uppföljning av kommunal livsmedelskontroll*, den 31 mars 2021.¹⁷ I rapporten konstaterar Livsmedelsverket bl.a. följande.¹⁸

En kontrollmyndighets förmåga att utföra livsmedelskontroll avgörs av en mängd faktorer. I flera sammanhang har det dock framhållits att kontrollmyndighetens storlek har en avgörande betydelse. Argumentet för detta är att en större kontrollmyndighet ger storskalsfördelar som en liten kontrollmyndighet inte åtnjuter. Kontrollmyndigheter med större personalresurser blir mindre sårbara vid oplanerad frånvaro och möjligheterna till erfarenhetsutbyte ökar också när det finns flera anställda med liknande arbetsuppgifter. En större verksamhet ger även större utrymme för utveckling av metoder, rutiner och vägledningar. Att vara en stor kontrollmyndighet garanterar dock på intet vis en fungerande livsmedelskontroll. Det finns stora kontrollmyndigheter som inte fullgör sitt kontrolluppdrag samtidigt som det finns små som gör det. Under flera år har Livsmedelsverket dock kunnat se att små kontrollmyndigheter i högre grad återfinns bland de kontrollmyndigheter som inte fullgör sitt kontrolluppdrag.

I rapporten anges vidare att även samverkan har potential att ge skalfördelar även till mindre kontrollmyndigheter. Genom samverkan kan kommuner gå samman och skapa gemensamma, resursstarkare, organisationer för livsmedelskontroll.

I Livsmedelsverkets årliga rapportering till regeringen för 2023¹⁹ konstateras att de flesta myndigheterna sköter sitt kontrolluppdrag väl, men att livsmedelskontrollen har fortsatt stora brister i likvärdigheten trots de insatser Livsmedelsverket arbetat med under flera år. Det framhålls bl.a. att det saknas tillräcklig bemanning och att det är

¹⁷ Livsmedelsverket, *Uppföljning av kommunal livsmedelskontroll, Förslag till uppföljning av samverkan mellan de kommunala kontrollmyndigheterna*, mars 2021, dnr 2020/03448.

¹⁸ A.a., s. 8.

¹⁹ Livsmedelsverkets årliga rapportering till regeringen, *Läget i livsmedelskontrollen Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, s. 4.

svårt för kontrollmyndigheterna att hitta kompetent personal. Dessutom påpekas återigen problemet med många små kommunala kontrollmyndigheter. I rapporten betonar Livsmedelsverket att Sveriges myndighetsstruktur med cirka 270 kontrollmyndigheter av varierande storlek medför att en likvärdig livsmedelskontroll aldrig kommer att uppnås. Vidare anges att Livsmedelsverkets insatser, inklusive uppföljning, inte är tillräckliga för att åstadkomma en likvärdig kontroll i hela landet, vilket ofta beror på att det finns en strukturell sårbarhet i mindre myndigheter, där personalbrist och rekryteringsproblem är vanligt.

Livsmedelsverkets slutsatser i rapporten är att det finns ett behov av en fortsatt inriktning mot att minska antalet kontrollmyndigheter, framför allt kommunala myndigheter. Vidare lyfts behovet av digitalisering när det gäller bl.a. en centralt placerad e-tjänst för företagare och en central söktjänst för att stödja informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket pekade också på behovet av en gemensam grundutbildning för inspektörer.

I detta sammanhang kan även nämnas att regeringen den 30 mars 2023 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka kommunernas intresse för sammanläggningar. Kommunperspektivutredningen, som i januari 2024 redovisade sitt betänkande *SOU 2024:6, Steg mot stärkt kapacitet*, bedömde att kommunerna över lag behöver intensifiera sitt arbete med att stärka sin kapacitet genom samverkan samt att det finns ett särskilt behov av att utveckla en mer stabil och strategisk samverkan i fasta geografiska samverkansområden.

I betänkandet *SOU 2024:44, Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, som kom i juni 2024 gjordes bedömningen att en ändamålsenlig fuskkontroll inte kan uppnås med nuvarande kontrollorganisation. Mot denna bakgrund föreslogs bl.a. att ansvaret för den planerade fuskkontrollen centraliseras. Utredningen lämnade också förslag om att en ny gemensam enhet mot fusk inrättas på Livsmedelsverket.

I betänkandet *SOU 2024:56, Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd* från augusti 2024 som rör konkurrenskraft och djurskydd gjordes bedömningen att kontrollstrukturen med flera ansvariga kontrollmyndigheter för djurskyddskontroll är problematisk eftersom risken för olika regeltolkning och synsätt kan befaras öka ju fler aktörer som är involverade.

11.3 Tidigare erfarenheter

11.3.1 Livsmedelsverkets övertagande av ansvar för mindre animalieanläggningar (853-anläggningar)

Den 1 januari 2014 tog Livsmedelsverket över ansvaret för att kontrollera vissa animalieanläggningar från kommunerna i syfte att öka likvärdigheten i den offentliga kontrollen. Genom att föra över kontrollen av anläggningarna till Livsmedelsverket bedömde regeringen att kompetensen skulle kunna säkerställas eftersom Livsmedelsverket redan hade ansvar för att kontrollera större anläggningar med animalisk produktion.

Livsmedelsverket fick i uppdrag att se över ansvarsfördelningen och bedömde att kommunerna hade ansvar för att kontrollera för få småskaliga animalieanläggningar för att kunna upprätthålla tillräcklig kompetens. Livsmedelsverket bedömde då att exempelvis utbildningsinsatser och förstärkt uppföljning inte skulle kunna utjämna skillnaderna i strukturella förutsättningar mellan kommunerna såsom storlek på kommunen och avstånd inom kommunen. Livsmedelsverket analyserade även länsstyrelsernas möjligheter att ta över ansvaret men avrådde från detta eftersom det skulle innebära relativt få anläggningar per länsstyrelse. Kontrollområdet befanns inte heller ligga inom länsstyrelsens befintliga kompetens. Livsmedelsverket gjorde en uppföljning ungefär ett år efter förändringen som visade att företagen över lag var positiva till förändringen.²⁰

11.3.2 Länsstyrelsernas övertagande av kontroll avseende djurskydd, livsmedel och foder i primärproduktionen

År 2009 tog länsstyrelserna över ansvaret för djurskyddskontrollerna och för kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.

När det gäller djurskyddskontrollerna motiverades reformen med att den skulle åtgärda långvariga problem med bristande kommunal djurskyddskontroll. En ytterligare faktor var ökade krav inom EU på en god styrning, samordning och uppföljning. Regeringen bedömde att omständigheten att djurskyddskontrollen var fördelad på över 300 kontrollmyndigheter utgjorde en stor risk för olikartade bedömningar, vilket i slutändan ledde till bristande rättssäkerhet. Regeringen

²⁰ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 39 f.

ansåg att färre och större kontrollmyndigheter skulle ge en generell kompetensökning och en ökad likvärdighet i kontrollerna.

Före reformen sysselsatte djurskyddskontrollerna cirka 182 årsarbetskrafter i kommunerna, inräknat både handläggare och chefer, och cirka 22 årsarbetskrafter arbetade med djurskyddsfrågor på länsstyrelserna. Djurskyddskontrollerna omfattade cirka 100 000 registrerade verksamheter. Reformen innebar också att avgiftsfinansieringen avskaffades och i stället tillfördes länsstyrelsernas förvaltningsanslag 118 miljoner kronor, vilket baserades på antalet årsarbetskrafter hos kommunerna. Regeringen menade att verksamhetsöverföringen innebar betydande möjligheter till effektivitetsvinster och därmed också utrymme för kvalitetshöjningar. Länsstyrelserna skulle kunna göra besparingar bl.a. genom att ta tillvara stordriftsfördelar, utveckla enhetliga arbetssätt och samla specialistkompetens. Anslagstillskottet till länsstyrelserna inkluderade även kostnader för kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen. Reformen försenades dock eftersom länsstyrelserna inte hade fått tillräckliga resurser för genomförandet. Regeringen gav därför länsstyrelserna tillfälliga tillskott både 2010 och 2011 på 11 miljoner kronor respektive 25 miljoner kronor. Tillskottet på 25 miljoner kronor behölls även under 2013, 2014 och 2015.²¹ Reformen blev i slutändan drygt 20 procent dyrare än beräknat.²²

År 2011 bedömde Statskontoret att kvaliteten i djurskyddskontrollerna hade ökat och att kontrollerna hade blivit mer likvärdiga, rättssäkra och träffsäkra. Det var omständigheten att antalet kontrollmyndigheter hade minskat kraftigt som gav upphov till denna bedömning. Vidare gjordes bedömningen att samordningen av kontrollen inom länen hade blivit bättre. Däremot var samordningen på nationell nivå fortfarande svagt utvecklad. Statskontoret bedömde vidare att förutsättningarna för en objektiv kontroll hade ökat, eftersom det inte längre fanns en risk för att ett oberättigat politiskt inflytande skulle kunna påverka beslutsfattandet. När det kom till personalbehov fick länsstyrelserna i södra Sverige största delen av sina behov täckta av kommunala djurskyddsinspektörer. Flera norrlandslän behövde dock rekrytera ny personal. Antalet årsarbetskrafter minskade från 204 före reformen till 184 år 2010 och antalet genomförda kontroller sjönk avsevärt. Från och med 2011 sjönk

²¹ Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*, s. 51.

²² Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 36 f.

antalet kontroller ytterligare. En uppföljning år 2014 visade att länsstyrelserna vid övertagandet av djurskyddskontrollerna använde mer resurser till kontrollerna än vad som tillfördes dem. Det fanns även stora skillnader i effektivitet mellan länsstyrelserna.²³

Beträffande länsstyrelsernas övertagande av ansvar för kontroll av livsmedel och foder motiverades reformen med att kontrollfrekvensen inom området var så låg att många kommuner inte hade tillräckligt stort antal kontroller för att kunna upprätthålla sin kompetens inom området. Vid en utvärdering år 2016 konstaterades dock att länsstyrelsernas kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen inte var riskbaserad och enhetlig, inte genomfördes med tillräcklig regelbundenhet och att den inte hade avsedd effekt. Det berodde bl.a. på att registren över primärproducenterna var ofullständiga och att det fanns kompetens- och bemanningsbrister.²⁴ Det lämnades flera förslag till regeringen beträffande hur problemen kunde åtgärdas, bl.a. om hur samordningen och utnyttjandet av resurser skulle kunna förbättras. Genomförandet skulle dock kräva ytterligare resurser.²⁵ Enligt uppgift från Jordbruksverket åtgärdades i stort sett samtliga förslag som lades fram.

²³ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 37 f. och Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling*, 2011:23, s. 78.

²⁴ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 38.

²⁵ Jordbruksverket och Livsmedelsverket, *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen*, 2016, s. 7.

12 Utmaningar i livsmedelskontrollen

I uppdraget ingår att beskriva och analysera kontrollmyndigheternas förutsättningar att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet samt de för- och nackdelar som nuvarande kontrollorganisation medför för såväl verksamheterna i olika branscher som kontrollmyndigheterna. I detta kapitel ges en mer ingående beskrivning av livsmedelskontrollen och hur den fungerar i dag vid Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna. Vi beskriver bl.a. vilka verksamheter som omfattas av kontrollen och det redogörs för vilka myndigheter som ansvarar för kontrollen. Vi redogör också för de utmaningar som finns inom livsmedelskontrollen men också de utmaningar som finns i fråga om samordning och gränsdragningsfrågor när det gäller fördelning av kontrollansvar.

12.1 Allmänt om livsmedelskontrollen

Sverige har ett stort antal kontrollmyndigheter av varierande storlek som ansvarar för den offentliga kontrollen av livsmedel. Kontrollmyndigheterna är 270 och består av Livsmedelsverket, 21 länsstyrelser och 247 kommunala kontrollmyndigheter. Det är Livsmedelsverket som har till uppgift att leda, samordna och följa upp kontrollen av både livsmedel och material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Grunden för Livsmedelsverkets arbete med att leda och samordna livsmedelskontrollen i Sverige är den fleråriga nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan som innehåller både övergripande och operativa mål för livsmedelskontrollen.

I Sverige sker en omfattande kontroll av att företag och andra aktörer som producerar, hanterar och distribuerar livsmedel följer livsmedelslagstiftningen. Flest kontroller sker i de led som är närmast

konsumenter som exempelvis restauranger och matbutiker. I detta sammanhang kan nämnas att den nya riskklassningsmodellen är tänkt att medföra en viss omfördelning av kontrollresurser från sista led till tidigare led för att upptäcka och förebygga hälsorisker och informationsbrister tidigare i livsmedelskedjan. Det innebär att bl.a. grossister och anläggningar som ägnar sig åt tillverkning av livsmedel kan få mer kontroll enligt den nya modellen jämfört med tidigare.

Livsmedelsverket gör uppföljningar av livsmedelskontrollen och sammanställer resultaten av denna bl.a. i årliga nationella rapporter. Underlaget för uppföljningarna kommer i huvudsak från myndigheternas egen rapportering till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket utför även revisioner av livsmedelskontrollen. Revisionen omfattar Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet och länsstyrelsernas livsmedelskontroller. Resultatet av utförda revisioner sammanställs årligen av Livsmedelsverket i olika rapporter. Livsmedelskontrollen i Sverige granskas även vid revisioner som utförs av EU-kommissionen (SANTE F) och en sammanställning av deras rekommendationer publiceras i Sveriges landsprofil.

I avsnitten nedan redogör vi för resultaten av de allmänna och årliga rapporterna om den offentliga livsmedelskontrollen i Sverige och bl.a. vilka utmaningar som konstaterats hos Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna. Även om vi redogör för generella utmaningar inom myndigheternas kontrollverksamheter ligger tyngdpunkten framför allt på de utmaningar som har att göra med kontrollorganisationen.

12.1.1 Livsmedelsverkets livsmedelskontroll

Under 2023 utförde Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter offentlig kontroll på nästan 58 000 anläggningar av totalt 97 000 som tillverkar, distribuerar och säljer livsmedel. Av det totala antalet anläggningar ansvarar Livsmedelsverket för kontrollen av cirka 1 500. Vid dessa anläggningar genomförde Livsmedelsverket cirka 2 800 planerade kontroller. Livsmedelsverket kontrollerade 117 miljoner slaktkroppar och knappt 11 000 sändningar med livsmedel som importerades till Sverige. Livsmedelsverket och de

kommunala kontrollmyndigheterna utförde kontroll på 2 400 av totalt 5 900 dricksvattenanläggningar.

Kontroll vid slakt

Kontrollen vid slakt skiljer sig från annan livsmedelskontroll eftersom Livsmedelsverkets kontrollpersonal för det mesta är närvarande när verksamheten pågår. Mängden kontroll mäts därför främst i antal kontrollerade slaktkroppar. Antalet kontrollerade slaktkroppar av tamboskap har under de senaste åren legat på ungefär 3,3 miljoner per år. Antalet kontrollerade slaktkroppar av fjäderfän ökade mellan åren 2019 och 2021, men minskade med cirka två procent under 2022. Antalet kontrollerade slaktkroppar av ren och vilt minskade under 2020 och har sedan dess ökat.¹

Kontroll av import

Livsmedelsverket ansvarar för kontroll av importerade livsmedel vid sex gränskontrollstationer: Arlanda, Göteborg, Helsingborg, Gävle, Stockholm-Norvik och Södertälje. Livsmedelsverket kontrollerar då livsmedel av animaliskt ursprung, vissa vegetabiliska livsmedel, ekologiska livsmedel och köksredskap. Kontrollen innebär att Livsmedelsverket bl.a. tar prover på sändningar av livsmedel från länder utanför EU och granskar den medföljande informationen. Under 2023 kontrollerade Livsmedelsverket 10 825 sändningar.²

Resultat av Livsmedelsverkets internrevisioner

Vid den internrevision som utfördes under 2023 framkom bl.a. att Livsmedelsverket inte genomfört all planerad kontroll av fjäderfäslakt där metodiken enkla täta kontroller (ETK) använts. Detta berodde på att det saknades veterinärer. Kontrollen utfördes dock enligt dokumenterade rutiner och en riskbaserad plan. Även i vissa andra delmoment framgick att det fanns några brister. Exempelvis var vissa

¹ Livsmedelsverket, *Läget i livsmedelskontrollen, Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, 2023-09-19, s. 9 f.

² Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 49 ff.

moment i köttbesiktningen överlättna till företagsanställda, men vid förordnandet av dem saknades den riskanalys som krävs. Vidare framkom att bedömningar kalibrerades regelbundet, både bland den egna personalen och bland företagsanställda. En granskningsgrupp granskade kontrollrapporter med avvikelser innan de delgavs aktören. Personalen hade tillräckliga befogenheter men vidtog inte alltid tillräckliga åtgärder för att se till att avvikelser åtgärdades av aktörerna. Arbets sättet ETK hade inte utvärderats avseende hur implementeringen påverkat kontrollens verkningsfullhet. Det fanns fördelar då kontrollfrekvensen var tätare, och nackdelar i form av att kontrollerna var ytligare.³

Vid den internrevision av Livsmedelsverket som utfördes under 2022 granskades område Styrning och vägledning och då särskilt avdelningarna för Kontrollerad och Företags- och myndighetsstöd. Revisionen fokuserade bl.a. på artikel 4.2 a) i kontrollförordningen som handlar om att en medlemsstat ska säkerställa en effektiv och verkningsfull samordning mellan myndigheter och en enhetlig och verkningsfull livsmedelskontroll i hela landet. Revisorerna konstaterade att artikel 4.2 a) i kontrollförordningen inte till fullo var uppfylld. Bedömningen gjordes att samordningen inte alltid var verkningsfull och att den i vissa fall kunde ske mer effektivt. Revisorerna gjorde dock bedömningen att Livsmedelsverket i enlighet med nationell lagstiftning gav stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna och på olika sätt verkade för en riskbaserad, effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i landet. Vidare gjordes bedömningen att Livsmedelsverket ledde och följde upp kontrollen på olika vis och i viss mån använde sig av tillgängliga verktyg, även om åtgärder som vägledning och utbildning dominerade. Bedömningen gjordes att Livsmedelsverket samordnade kontrollmyndigheterna, även om ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket vad gäller samordning av kommunala myndigheter var något oklar.⁴

³ Livsmedelsverket, *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2023, Resultat från revisioner av Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter*, PM 2024, s. 9 f.

⁴ Livsmedelsverket, *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2022, Resultat från revisioner vid Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter*, L – 2023 nr 04, s. 11 f.

Andra utmaningar för Livsmedelsverket

Det har i samtal med flera olika aktörer riktats kritik mot Livsmedelsverket vad gäller myndighetens uppdrag som kontrollmyndighet men även när det gäller myndighetens uppdrag som central behörig myndighet inom livsmedelsområdet. Det har bl.a. framförts att det saknas ett klart och tydligt främjandeperspektiv från Livsmedelsverkets sida i förhållande till verksamheter, trots att det i instruktionen för myndigheten framgår att den ska underlätta och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för en konkurrenskraftig livsmedelskedja. Det har i detta sammanhang även riktats en del kritik mot den nya riskklassningsmodellen som infördes under 2024. Verksamheter har lyft att den nya modellen både har en utvecklings- och tillväxthämmande effekt samt att det med den nya modellen är svårare att förutse såväl kontrollmängd som kontrollkostnader och att det saknas vägledning.

Exempel på den kritik som har kommit fram är att vissa detaljhandelsanläggningar med produkter av animaliskt ursprung har valt att hålla leveranserna marginella samt av lokal och begränsad karaktär. Detta eftersom ett undantag inom EU-rättslig lagstiftning gör att anläggningarna kan vara registrerade hos den kommunala kontrollmyndigheten i stället för att behöva godkännas av Livsmedelsverket.⁵ Syftet är alltså att byta till kommunal kontroll i stället för att ha Livsmedelsverkets kontroll, med den konsekvensen att försäljning och distribution av verksamheternas produkter är geografiskt begränsade till kommunen. Försäljning eller distribution kan då varken ske nationellt eller till utlandet.

Härutöver har framförts att Livsmedelsverkets dialog med verksamhetsaktörer är sparsam och att flera företagsföreträdare med anledning av detta – i kombination med den nya riskklassningsmodellen – upplever en otrygghet och frustration.

Det kan konstateras att resultaten från Livsmedelsverkets förtroendeundersökningar bland livsmedelsföretag visar på ett i grunden högt förtroende för myndigheten under de senaste åren. Undersökningarna visar dock att det finns utrymme för förbättringar när det

⁵ Jfr (EU) 853/2004 artikel 1.5 b. ii med 22 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien.

gäller hur Livsmedelsverket förstår företagens situation och hur myndigheten underlättar för företagen att bedriva sin verksamhet.⁶

Livsmedelsverkets syn på den kritik som har riktats mot myndigheten är att kritiken tas på stort allvar. Myndigheten är för närvarande inne i ett stort förändringsarbete där man arbetar med en kulturförändring och perspektivförändring inom organisationen. Enligt myndigheten har fokus tidigare varit på att stödja kontrollmyndigheterna och mindre fokus har varit på att stödja företagen, vilket är något man nu försöker förändra. Enligt Livsmedelsverket är det viktigt att företagen har högt förtroende för myndigheten, vilket också är helt grundläggande för säker mat. I syfte att skapa dialog med branschorganisationer i livsmedelskedjan, vilka efterfrågat effektivare arbetssätt för dialogmöten och en enklare väg in till Livsmedelsverket, inrättades år 2023 en koordinatorfunktion vid Livsmedelsverket. Funktionen syftar till att bidra till en bättre dialog med branscher både i vardagen och vid strategiska möten samt att ge en ökad förståelse för företagens behov. Koordinatorfunktionen började testas i oktober 2023 och ambitionen är att utveckla den efter hand.⁷

Några exempel på andra åtgärder som initierats av Livsmedelsverket med anledning av förändringsarbetet är att myndigheten har utvecklat samrådsgrupper. Det har även inrättats särskilda kontakter, s.k. ”vägar in”, till myndigheten. Vidare planerar myndigheten att genomföra förstärkningar av det vägledande arbetet genom att anpassa webbsidan Kontrollwiki till företagens behov och olika verksamheter. Myndigheten har också flera olika projekt på gång som bl.a. är kopplat till bemötande. Ett annat projekt är *VarmRätt, Digitala stöd till livsmedelsföretagare* som syftar till att underlätta för företag (kap. 7). Livsmedelsverket har också arbetat mycket för att organisera en bra dialog med slakterierna, där slakteriföretagen bjuds in. Det hålls vidare årliga möten på chefsnivå med branschorganisationer (t.ex. LRF, Visita och Livsmedelsföretagarna). Myndigheten eftersträvar också att tillhandahålla ”One stop myndighetsshop” (kap. 7), vilket innebär att företagaren ska kunna få svar på frågor från en person inom myndigheten.

⁶ Livsmedelsverket, *Årsredovisningen 2023* (2024), s. 7. Andelen av företag som besvarat undersökningen och svarat med alternativet ”högt” eller ”mycket högt förtroende” uppgick till 70 procent.

⁷ A.a., s. 13.

12.1.2 Länsstyrelsernas livsmedelskontroll av primärproducenter

Sedan 2020 finns det en nationell planering som ligger till grund för det största urvalet av anläggningar som länsstyrelserna kontrollerar. Kontrollplaneringen avser länsstyrelsernas kontroller både av foder och livsmedel i primärproduktionen. I kapitel 13 redogör vi för kontrollen av foder. I den årliga nationella kontrollplaneringen anges att länsstyrelserna tillsammans ska utföra 1 000 riskbaserade planerade livsmedelskontroller (eller att kontrollbesöken ska utföras vid verksamheter som är registrerade som både foder- och livsmedelsanläggningar). Under 2023 genomförde länsstyrelserna totalt 1 340 kontroller, dvs. grundvillkorskontroller, riskbaserade planerade kontroller och övriga planerade kontroller. Samma år genomfördes 787 riskbaserade planerade livsmedelskontroller på 783 anläggningar. Det innebär att riskbaserad planerad kontroll genomfördes vid 2,1 procent av de omkring 38 000 anläggningarna i primärproduktionen.⁸ Målet 1 000 riskbaserade planerade livsmedelskontroller uppnåddes därmed inte år 2023. Under 2023 genomförde sju länsstyrelser den nationella kontrollplaneringen i länet till 100 procent eller mer. Däremot genomförde tre länsstyrelser mindre än 50 procent av antalet riskbaserade planerade kontroller. Som förklaring till detta har länsstyrelserna till Livsmedelsverket angett faktorer som resursbrist, tillgång till personal och prioriteringar som tre skäl till att de i varierande grad har genomfört den nationella kontrollplaneringen.⁹ Livsmedelsverket har konstaterat att med nationell kontrollplanering blir kontrollen regelbunden på branschnivå, men att en fortsatt låg kontrollfrekvens omöjliggör en regelbunden kontroll på anläggningsnivå, med undantag för branscher med få aktörer. Kontrollfrekvensen är dock enligt Livsmedelsverket rimlig med nuvarande anslagsfördelning.¹⁰

Antalet årsarbetskrafter som utför offentlig kontroll inom livsmedel varierar mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsen Västra Götalands län hade nästan 3,5 årsarbetskrafter som arbetade med offentlig livsmedelskontroll under 2023, medan nio länsstyrelser hade högst

⁸ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 59.

⁹ A.a., s. 16 f.

¹⁰ Livsmedelsverket, *Läget i livsmedelskontrollen, Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, 2023-09-19, s. 9.

0,5 årsarbetskrafter vardera.¹¹ Om man räknar in administration kopplat till kontrollen hade länsstyrelserna i genomsnitt 0,8 årsarbetskrafter för offentlig livsmedelskontroll och 15 länsstyrelser hade högst 1 årsarbetskraft (71 procent). Den kontrollmyndighet som hade minst antal årsarbetskrafter år 2023 var Länsstyrelsen Norrbottens län som hade 0,08 årsarbetskrafter.

Under 2023 föranmälde länsstyrelserna ungefär 90 procent av både grundvillkorskontrollerna och de riskbaserade planerade kontrollerna. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har gett olika vägledning om föranmäld respektive oanmäld kontroll, vilket enligt Livsmedelsverket har bidragit till en osäkerhet bland länsstyrelserna om hur bestämmelsen om föranmälan i artikel 9.4 i kontrollförordningen ska tolkas.¹²

Resultat från revisioner

Av Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets gemensamma revisioner för år 2023 har det framkommit att länsstyrelserna inte har utfört regelbundna kontroller för att upptäcka avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Kontroll för att upptäcka avsiktliga överträdelser har inte heller ingått i kontrollplanerna. Ungefär 98 procent av de riskbaserade kontrollerna omfattade dock kontroll av spårbarhet.¹³

Det är vidare ovanligt att länsstyrelserna fattar beslut med krav på verksamheter. Under 2023 fattade länsstyrelserna sådana beslut vid endast 2 av 144 riskbaserade planerade kontroller med avvikelser.¹⁴

Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisioner av länsstyrelser avseende år 2022 visade att länsstyrelserna genomgående hade tillgång till kompetent personal, men att de inte uppfyllde kravet på kompetensförsörjningsplaner. Det konstaterades att länsstyrelserna huvudsakligen arbetade i enlighet med dokumenterade rutiner, upprättade kontrollrapporter efter kontroller och lämnade över rapporten till den aktör som blivit kontrollerad. Inom livsmedels- och foderområdet utförde ingen av de reviderade läns-

¹¹ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 13.

¹² A.a., s. 18.

¹³ A.a., s. 19.

¹⁴ A.a., s. 23 f.

styrelserna regelbunden kontroll för att upptäcka avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande (artikel 9.2 kontrollförordningen). Denna typ av kontroll var inte heller inkluderad i planeringen. Vid revisionerna framkom vidare att det, i likhet med tidigare år, fanns brister i länsstyrelsernas system för att verifiera att kontrollen är verkningsfull och för att upptäcka brister i den egna verksamheten. Det fanns även skillnader i hur länsstyrelserna agerade när de noterade brister vid kontrollerna på livsmedelsområdet. Aktörer i olika delar av landet behandlades inte likvärdigt eftersom länsstyrelserna hanterade bristande efterlevnad olika.¹⁵

Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisioner av länsstyrelser för år 2021 visade bl.a. att länsstyrelserna tog hänsyn till målen i Sveriges fleråriga nationella kontrollplan och den nationella kontrollplaneringen för foder och livsmedel. Länsstyrelserna bedömdes följa de stödjande material som erbjuds från centrala myndigheter väl, men på områden där det saknades aktuell vägledning fungerade kontrollen sämre. Vid revisionerna framgick också att länsstyrelsernas system för uppföljning av den egna verksamheten delvis var bristfälliga. Vidare framgick att länsstyrelsernas arbetssätt och rutiner för att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad hos aktörerna på livsmedelsområdet inte alltid var lämpliga. Aktörer i olika delar av landet behandlades inte likvärdigt då länsstyrelserna hanterade bristande efterlevnad olika.¹⁶

Samordning

Länsstyrelserna har en viktig roll genom att inom myndighetens ansvarsområden samordna statliga myndigheters insatser och att inom sina verksamheter främja samverkan mellan aktörer på olika förvaltningsnivåer. Det är länsstyrelserna som ska samordna kommunernas verksamhet inom livsmedelskontroll och ge dem stöd, råd och vägledning (28 och 33 §§ livsmedelsförordningen [2006:813]). Länsstyrelsen och de kommuner som är belägna i länet ska bilda en

¹⁵ Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets samarbetsrapport, *Revision av länsstyrelserns offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2022, Resultat från Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelser*, S – 2023 nr 04, s. 5 f.

¹⁶ Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets samarbetsrapport, *Revision av den offentliga kontrollen i primärproduktionen 2021, Resultat från Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelser*, S – 2022 nr 01, s. 6 f.

samordningsgrupp inom vilken de kan samråda med varandra och länsstyrelserna ansvarar för att sammankalla grupperna. Regeringen har också uttalat att länsstyrelserna ska vara statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna.¹⁷ Vid samtal med kommuner har dock framkommit att det varierar i vilken omfattning länsstyrelserna är delaktiga i samordningen av kommunernas livsmedelskontroll i länet. Det har också framkommit att länsstyrelsen i vissa fall inte tar något samordningsansvar alls för kommunerna inom länet.

12.1.3 Kommunernas livsmedelskontroll

Kommunerna har kontrollansvar över de flesta företag och andra aktörer som tillverkar, distribuerar tillagar och säljer livsmedel såsom bagerier, kaféer och restauranger, skolkök, sjukhuskök och livsmedelsbutiker. Under 2023 ansvarade de kommunala kontrollmyndigheterna för kontrollen för drygt 95 000 anläggningar av totalt nästan 97 000 anläggningar som tillverkar, distribuerar och säljer livsmedel. Såsom redogjorts för ovan utförde Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter offentlig kontroll under 2023 på nästan 58 000 anläggningar av totalt 97 000 som tillverkar, distribuerar och säljer livsmedel. Den vanligaste typen av kontroller är planerade kontroller och sådana utfördes på drygt 70 000 anläggningar. Nästan 60 procent av de planerade kontrollerna utfördes på anläggningar som klassas som storhushåll (bl.a. restauranger och kaféer). 14 procent av de planerade kontrollerna utfördes på anläggningar som klassas som handel (exempelvis matbutiker). 14 procent av de planerade kontrollerna utfördes på anläggningstypen vård och omsorg (bl.a. kök för sjukhus, äldreboenden och förskolor). En mindre del av de planerade kontrollerna har utförts på andra anläggningar med produktion av animaliska livsmedel, industriell tillverkning och distribution och lagerhållning (varav Livsmedelsverket är kontrollmyndighet för vissa av dessa anläggningar).

De kommunala kontrollmyndigheterna och Livsmedelsverket föranmälde 21 procent av de planerade kontrollerna under 2023.¹⁸

De avgifter som kontrollmyndigheterna tar ut ska täcka samtliga kostnader för kontrollen. Av länsstyrelsernas tidigare revisioner av

¹⁷ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 78.

¹⁸ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 44.

de kommunala kontrollmyndigheterna har det kommit fram att många kommunala kontrollmyndigheter inte kunde visa att avgifterna motsvarade kostnaderna. I många fall var avgifterna för låga i förhållande till de faktiska kostnaderna, vilket innebar att livsmedelskontrollen var underfinansierad. Revisionerna visade också att de kommunala kontrollmyndigheterna i en del fall också tagit betalt för kontroll som de inte har utfört.¹⁹ Flera undersökningar har också visat att kontrollavgiften för liknande företag skiljer sig mellan olika kommunala kontrollmyndigheter på grund av att myndigheterna riskklassar verksamheter på olika sätt och tillämpar olika timtaxor, samt att olikheter i timtaxor inte kan motiveras utifrån bl.a. löneskillnader. Vi redogör mer ingående för utmaningarna med dagens finansiering i kapitel 15.

Antalet årsarbetskrafter varierar kraftigt mellan de kommunala kontrollmyndigheterna, vilket beror på att dessa har olika många livsmedelsanläggningar att kontrollera. Ungefär en tredjedel av kontrollmyndigheterna hade under 2023 mindre än en årsarbetskraft. Stockholm hade däremot över 50 årsarbetskrafter, Göteborg drygt 30 och Malmö omkring 25. Eftersom många kommunala kontrollmyndigheter har relativt få årsarbetskrafter är de därför sårbara för bl.a. personalfrånvaro. Såsom beskrivits i avsnitt 7.3.4 har de kommunala kontrollmyndigheterna möjlighet att bilda en gemensam kontrollmyndighet genom att samverka i ett kommunalförbund eller i en gemensam nämnd. Under 2023 bestod 25 kommunala kontrollmyndigheter av mer än en kommun. Kommunerna kan också samverka genom att ingå samverkansavtal. Under 2023 angav 98 av 247 kommunala kontrollmyndigheter att de har minst ett samverkansavtal med en annan myndighet som gör det möjligt att köpa personalresurser. Sedan möjligheten att ingå samverkansavtal infördes i kommunallagen (2017:725) år 2018 har kommunernas avtalssamverkan generellt ökat för varje år. Det vanligaste syftet med samverkansavtal är att hantera jävssituationer men även att hantera tillfällig personalbrist.²⁰

Antalet små kontrollorganisationer har ökat jämfört med åren 2021 och 2022.²¹ År 2023 fanns 193 små kontrollorganisationer och

¹⁹ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 31.

²⁰ A.a., s. 32 ff.

²¹ Om kontrollorganisationerna har mindre än 1 500 tilldelade kontrolltimmar anser Livsmedelsverket att dessa utgör små kontrollorganisationer. 1 500 tilldelade kontrolltimmar motsvarar kontrollmyndigheter som har mindre än tre årsarbetskrafter.

av dessa var det 112 som inte hade något samverkansavtal. Under 2023 klassades 34 av kontrollmyndigheterna som mycket sårbara, vilket är en ökning jämfört med 2022 då 28 kontrollmyndigheter bedömdes som mycket sårbara.²²

Utförandet av den planerade kontrollen skiljer sig åt mellan kontrollmyndigheterna. Kontrollmyndigheterna utförde planerad kontroll vid 58 procent av anläggningarna under 2023, men 29 kontrollmyndigheter utförde planerad kontroll vid mindre än 40 procent av sina anläggningar. Förklaringar till att de kommunala kontrollmyndigheterna har utfört för lite kontroll har till Livsmedelsverket angetts vara att de har haft problem med bemanning och att omklassningen enligt den nya riskklassningsmodellen har tagit tid. Antalet kontrollmyndigheter som har utfört kontroll på mindre än 40 procent av sina anläggningar har ökat jämfört med 2022.²³

Det skiljer sig tydligt åt mellan kontrollmyndigheterna i vilken omfattning de noterar avvikelser. Vissa kontrollmyndigheter noterar sällan några avvikelser vid de planerade kontrollerna medan andra noterar avvikelser ofta. Skillnaderna kan till viss del förklaras av att det finns skillnader i vilka anläggningar som kontrollmyndigheterna har kontrollerat. Enligt Livsmedelsverket beror skillnaderna sannolikt också till stor del på skillnader i kontrollmyndigheternas arbets sätt.²⁴

När det kommer till kontrollmyndigheternas beslut om avvikelser finns det också stora skillnader. Exempelvis fattade Göteborgs kommun beslut med krav på verksamheten i 703 av 751 planerade kontroller med konstaterade avvikelser under 2023 medan ett flertal andra kontrollmyndigheter inte fattade ett enda sådant beslut under samma år. Det totala antalet beslut ökade dock under 2023. Totalt sett när det gäller samtliga kontrollmyndigheter resulterar nästan nio av tio avvikelser inte i något särskilt beslut om krav på den aktuella verksamheten. Kontrollmyndigheterna uppmanar i stället den ansvarige för verksamheten att exempelvis agera på ett visst sätt medan avvikelser noteras i en kontrollrapport.

²² Med detta anser Livsmedelsverket kontrollmyndigheten har mindre än en årsarbetskraft och inte har samverkansavtal.

²³ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 38.

²⁴ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09, s. 46.

Avslutningsvis kan nämnas att det saknas uppgifter om i vilken utsträckning de kommunala kontrollmyndigheterna ser till att de revideras i enlighet med artikel 6 i kontrollförordningen. Någon systematisk revision av de kommunala kontrollmyndigheterna utförs inte längre sedan 2022.

12.2 Fördelar- och nackdelar med nuvarande kontrollorganisation för livsmedelskontrollen

Utifrån sammanställningarna ovan går att konstatera att det finns olika utmaningar i livsmedelskontrollen. Sverige har ett stort antal kontrollmyndigheter av varierande storlek som ansvarar för livsmedelskontrollen. Av landets cirka 270 kontrollmyndigheter har ungefär en tredjedel av dessa myndigheter mindre än en årsarbetskraft som arbetar med kontrollen av livsmedel. Ett så stort antal kontrollmyndigheter av varierande storlek gör det ofrånkomligt att det finns skillnader vad gäller effektivitet, planering, utförande och uppföljning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det finns bl.a. utmaningar när det gäller kapacitet, kompetens och likvärdighet. Vi har identifierat flera nackdelar inom kontrollorganisationen för livsmedel. Vi redogör nedan för nackdelarna utifrån parametrarna likvärdighet, kompetens och effektivitet.

12.2.1 Livsmedelsverket

I de allmänna och årliga rapporterna om livsmedelskontrollen i Sverige som sammanställs av Livsmedelsverket framgår inte att det finns några större organisatoriska eller strukturella problem inom myndigheten. Däremot har vi kunnat konstatera vissa andra brister som redogörs för här nedan.

Likvärdighet

Livsmedelsverket anger att myndighetens medarbetare kontinuerligt arbetar för att förbättra likvärdigheten i bedömningar vid kontroll av främst slakterier och vilthanteringsanläggningar samt anläggningar för produktion av animaliska livsmedel. Det finns indikatorer

på att likvärdigheten i bedömningarna blivit bättre med till exempel information från djurskyddskontroll.

Kompetens

Det som har kommit fram när det kommer till Livsmedelsverkets kompetens är att myndigheten under 2022 har haft ett ansträngt bemanningsläge avseende veterinärer. Detta har lett till svårigheter, främst vid kontroll av slakterier och vilthanteringsanläggningar. Vakanser har dock även funnits vid kontroll av andra anläggningar för produktion av animaliska livsmedel.²⁵

Effektivitet

Det har vid myndighetens internrevisioner framkommit vissa brister i Livsmedelsverkets livsmedelskontroll. I övrigt har det bedömts att Livsmedelsverket i huvudsak arbetar i enlighet med den nationella lagstiftningen och att myndigheten utifrån vad som framkommit i tidigare revisionsrapporter arbetat med att utveckla och förbättra kontrollen.

Det kan nämnas att regeringen nyligen lämnat ett uppdrag till Statskontoret att utföra en analys av Livsmedelsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt regeringens styrning av myndigheten.²⁶ Statskontoret ska senast den 1 oktober 2025 lämna en skriftlig slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet.

12.2.2 Länsstyrelserna

När det kommer till länsstyrelsernas livsmedelskontroll framgår av årliga rapporter och revisionsresultat att det finns flera brister i livsmedelskontrollen inom primärproduktionen. Dessa redogörs för här nedan.

²⁵ Livsmedelsverket, *Läget i livsmedelskontrollen, Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, 2023-09-19, s. 14.

²⁶ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Regeringsbeslut 2024-08-22, LI2024/01586.

Likvärdighet

Alla länsstyrelser är självständiga, vilket innebär att de ska tolka lagstiftningen och utifrån den göra egna bedömningar i sina ärenden. Trots vägledning från Livsmedelsverket och förekomsten av olika forum för att skapa samsyn finns vissa skillnader i hur de olika länsstyrelserna arbetar i olika frågor. Revisioner som genomfördes 2022 visade att det skiljde sig hur länsstyrelserna agerade när de noterade avvikelser vid kontrollerna på livsmedelsområdet. Länsstyrelsernas arbetssätt bedömdes inte alltid lämpliga och därför kunde det inte säkerställas att kontrollen var verkningsfull. Det kunde konstateras att aktörer i olika delar av landet inte behandlades likvärdigt eftersom länsstyrelserna hanterade bristande efterlevnad olika. Det framkom också att länsstyrelsernas samordning av den kommunala livsmedelskontrollen i vissa län är bristfällig och inte likvärdig över hela landet. För en enskild kontrollmyndighet kan det leda till att myndigheten ifrågasätts och förlorar tillit. För företag kan det innebära att olika villkor gäller för verksamhetens i olika delar av landet vilket i sin tur ger en snedvridning av konkurrens.

Kompetens

Primärproduktionen omfattas inte av Livsmedelsverkets riskklassningsmodell utan har en egen riskklassningsmodell som omfattar livsmedel och foder (avsnitt 9.5.1). Kontrollfrekvensen inom primärproduktionen ligger på en låg nivå. Den låga kontrollfrekvensen gör det svårt för länsstyrelserna att bygga upp och upprätthålla kompetensen hos kontrollpersonalen och att uppnå en likvärdig kontroll. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med den offentliga livsmedelskontrollen är dessutom mycket låg hos vissa länsstyrelser. Länsstyrelsen Norrbottens län rapporterade under 2023 minst årsarbetskrafter med så lågt som 0,08. Av resultatet av revisioner som genomfördes under 2022 framgår att länsstyrelserna över lag hade tillgång till kompetent personal, men att de inte uppfyllde de krav som finns när det gäller kompetensförsörjningsplaner. Vid några länsstyrelser saknades kompetens inom exempelvis provtagning.

Den 1 december 2016 redovisade Livsmedelsverket och Jordbruksverket inom ramen för ett regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen ett för-

slag om att länsstyrelserna skulle organisera kontrollen på så sätt att de totala resurserna för livsmedels- och foderkontrollen i primärproduktionen koncentrerades på färre personer och som skulle utföra fler kontroller och över ett större geografiskt område. Det konstaterades vidare att det i dag i större utsträckning finns regionala samarbeten mellan länsstyrelserna, men behovet av att bättra tillvara på kunskaper, dela med sig av specialistkompetens och att upprätthålla den gemensamma kompetensen finns fortfarande kvar.²⁷

Effektivitet

Under 2023 uppnådde länsstyrelserna inte målet i den nationella kontrollplanen om att de ska utföra 1 000 riskbaserade planerade livsmedelskontroller. Alla länsstyrelser måste ha en egen administration och förvaltning.

Resultatet av revisioner som genomfördes under 2022 visade vidare, i likhet med tidigare år, att det fanns brister i länsstyrelsernas system för att verifiera att kontrollen är verkkningsfull och för att upptäcka brister i den egna verksamheten.

12.2.3 Kommunal livsmedelskontroll

Som redan framhållits är den kommunala kontrollorganisationen komplex. Det finns både stora och små kommunala kontrollmyndigheter. Bland dessa kan organisationen se olika ut. Livsmedelskontrollen kan vara samorganiserad med flera andra kommunala tillsynsuppdrag, t.ex. inom områdena miljö, alkohol och tobak. Kontrollen kan utföras med stöd av avtalssamverkan mellan kommuner och den kan utföras i kommunalförbund. Näringslivet och det politiska styret ser olika ut i olika kommuner vilket ger upphov till olika viljeinriktningar och prioriteringar. Alla dessa omständigheter medför att de 247 kommunala kontrollmyndigheterna inte har samma förutsättningar för att utföra sitt uppdrag.

Det finns goda exempel på kommunala kontrollmyndigheter som fungerar väl och där nackdelarna inte är framträdande. Det är dock nödvändigt att se på alla kommunala kontrollmyndigheter utifrån ett

²⁷ Livsmedelsverket, *Läget i livsmedelskontrollen, Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023*, 2023-09-19, s. 13 f.

helhetsperspektiv och bedöma helhetens robusthet. Vi har kunnat se vissa gemensamma sårbarheter som vi sammanfattar här nedan.

Likvärdighet

Alla kommunala kontrollmyndigheter är självständiga och har kommunalt självstyre, vilket innebär att de ska tolka lagstiftningen och utifrån den göra egna bedömningar i sina ärenden. Trots vägledning från Livsmedelsverket och förekomsten av olika forum för att skapa samsyn, visar utvärderingar att notering av avvikelser och användning av beslut varierar mellan kommunerna och att det till viss del kan härledas till olika arbetssätt.²⁸ För en enskild kontrollmyndighet kan det leda till att myndigheten ifrågasätts och förlorar tillit. För företag som har verksamheter i flera kommuner kan det innebära att olika villkor gäller för verksamhetens delar i olika kommuner. Detsamma gäller för liknande typer av verksamheter i olika kommuner. Eftersom det finns skillnader i hur kontrollen utförs i olika kommuner kan det leda till att oseriösa verksamheter flyttar till kommuner med mindre kontroll vilket i sin tur ger en snedvridning av konkurrens. Denna nackdel drabbar de verksamheter som investerar tid och pengar i att följa gällande regler. Det medför också en negativ inverkan på hela kontrollkedjans effektivitet och integritet.

Utöver att det brister i likvärdigheten när det gäller kontrollen konstaterar vi även i kapitel 15 att de kommunala kontrollavgifterna som debiteras företagen inte är likvärdiga på grund av stora skillnader i vilken timtaxa som tillämpas i kombination med variationer när det gäller hur verksamheter riskklassas.

Kompetens

Kommunerna har ett omfattande kontrolluppdrag och den materiella rätten inom livsmedelsområdet är komplicerad. För att kunna fullgöra sitt uppdrag måste myndigheten säkerställa att inspektörerna har både en bred och en djup kunskap. Ofta är det en eller ett fåtal personer som har ansvar för livsmedelskontrollen i kommunen, vilket leder till att det är svårt att upprätthålla den kompetens som

²⁸ Livsmedelsverket, *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument*, L – 2024 nr 09.

behövs. I vissa fall är det enbart en person som inte arbetar heltid med frågorna som måste behärska helheten.

Ytterligare en dimension i frågan om kompetens är att det på ett nationellt plan finns brister i kompetensförsörjningen inom inspektörsyrket. Det redogör vi för i avsnitt 14.3.1. För en kommun med få anställda får den faktorn stora konsekvenser genom att det kan vara svårt att ersätta en person som är sjuk, föräldraledig eller som säger upp sig.

Verksamheter upplever att kompetensen och erfarenheten hos kommunala inspektörer ofta skiljer sig åt väsentligt och att kunskapsnivån i en del fall är låg.

Effektivitet

Alla kommunala kontrollmyndigheter måste fastställa kontrollplaner för sin livsmedelskontroll,²⁹ ta fram eget stödmaterial, utforma och uppdatera interna rutiner och mallar, hemsidor och annan information till verksamheter, besluta om taxor, administrera uttag av avgifter m.m. Eftersom detta arbete är detsamma för varje kommun oavsett storlek blir tidsåtgången och kostnaden för arbetet mer betydande för de mindre kommunerna än för de större. Resultatet för verksamheterna i de mindre kommunerna är att det resulterar i förhållandevis högre administrativa kostnader, vilket kan leda till högre avgifter för verksamheterna. Flertalet kommuner samarbetar i omfattande utsträckning för att underlätta och minska detta arbete. De delar stödmaterial, mallar och rutiner m.m. med varandra. Om kontrollmyndigheten inte prioriterar detta arbete, t.ex. på grund av bristande finansiering, eller om de inte samarbetar och delar material blir det en nackdel för verksamheterna som inte får kontroll av samma kvalitet som verksamheter i andra kommuner. Det påverkar också kontrollens kvalitet och effektivitet och därmed möjligheten för myndigheten att utföra sitt kontrolluppdrag på ett tillfredsställande sätt.

²⁹ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel.

12.2.4 Fördelar med statligt kontrollansvar

Det finns många fördelar med dagens statliga offentlig kontroll som gör sig gällande både för livsmedelsföretagarna och kontrollmyndigheterna. Dessa tar sig dock varierande uttryck och gör sig gällande i olika grad beroende på om det är fråga om Livsmedelsverket som är *en* myndighet, eller länsstyrelserna som är 21 myndigheter. Generellt går det att konstatera att statlig kontroll ger bra förutsättningar för en likvärdig offentlig kontroll. Det ger förutsättningar för en bra styrning, samordning och kontroll inom organisationen. Det ger också en god förmåga att hantera oplanerade händelser och svåra arbetsuppgifter genom en stor och robust organisation. En statlig offentlig kontroll har bra förutsättningar att upprätthålla adekvat kompetens och bemanning inom organisationen. En statlig organisation har också en stor fördel med att det finns färre myndighetsgränser. Den statliga kontrollen har i dag också ett fungerande revisionssystem. Här nedan beskriver vi de fördelar som finns med Livsmedelsverkets respektive länsstyrelsernas offentliga kontroller.

Livsmedelsverket

Fördelen med att ha en statlig myndighet som Livsmedelsverket som central behörig myndighet för livsmedelskontrollen är att det finns bättre förutsättningar för enhetlighet genom styrning av övriga kontrollmyndigheters arbete.

Fördelen med att ha en statlig myndighet som ansvarig kontrollmyndighet för livsmedelskontrollen för 853-anläggningar och vissa andra livsmedelsanläggningar är att det ger bättre förutsättningar för en likvärdig livsmedelskontroll eftersom det är en myndighet som ansvarar för kontrollen. Med en myndighet finns det förutsättningar för att ha samma arbetsrutiner och arbetsmetoder, vilket skapar goda förutsättningar att hantera liknande avvikelser på samma sätt. En mer likvärdig livsmedelskontroll främjar rättssäkerheten. Den ökade likvärdigheten medför också i sin tur att konkurrensen blir på liknande villkor för samtliga verksamheter över hela landet. Det finns bättre förutsättningar för styrning och samordning av kontrollen. En statlig myndighet har möjlighet att ha en mer samlad kompetens och ha en upparbetad kunskap, vilket ger förutsättningar för en högre och jämnare kvalitet i besluten samt goda möjligheter

att hantera svåra arbetsuppgifter. En kontrollmyndighet har även bättre förutsättningar att upprätthålla kompetens och lösa problem med bemanning. Myndigheten har även bra möjligheter att hantera jävssituationer.

Länsstyrelserna

Som vi konstaterat ovan finns det nackdelar beträffande bl.a. likvärdighet och effektivitet med länsstyrelsernas livsmedelskontroll. Fördelarna med länsstyrelsernas kontrollorganisation är inte lika stora som fördelarna med Livsmedelsverkets kontrollorganisation vilket har att göra med att den består av 21 självständiga myndigheter. Det finns emellertid flera fördelar med att ansvaret för livsmedelskontrollen inom primärproduktionen är uppdelat på 21 länsstyrelser i stället för 247 kommunala kontrollmyndigheter. Myndigheterna har på så sätt ansvar över större geografiska områden och kontrollarbetet är koncentrerat till lite större kontrollenheter. Detta underlättar styrningen, samordningen och uppföljningen av den offentliga kontrollen inom länet, förutsatt att samarbetet mellan länsstyrelsens olika kontrollenheter fungerar, eftersom det då är lättare att utbyta information och erfarenheter. Större kontrollenheter ger bättre förutsättningar för att upprätthålla kompetensen inom kontrollområdena. Större kontrollenheter ger också bättre förutsättningar att hantera störningar i verksamheten till följd av t.ex. plötsligt personalbortfall eller andra typer av oförutsedda händelser. Eftersom länsstyrelserna har ansvar för djurskyddskontrollerna har länsstyrelserna även en upparbetad kunskap inom primärproduktionen. Länsstyrelserna bör också ha goda förutsättningar att hantera jävssituationer.

12.2.5 Fördelar med kommunalt kontrollansvar

Precis som att det är förenat med svårigheter att dra generella slutsatser beträffande utmaningarna för de kommunala kontrollmyndigheterna är det förenat med svårigheter att slå fast att vissa fördelar alltid föreligger. En del fördelar såsom närhet och storlek på organisation kan ur ett annat perspektiv även utgöra en nackdel. Nedan beskriver vi de fördelar som av regering, Statskontoret och av kommu-

nala företrädare återkommande har framhävts beträffande kommunal livsmedelskontroll.

Närhet

Den enskilt viktigaste fördelen med kontroll på lokal nivå anses vara att det ger en representation i landets samtliga kommuner, och därmed en närhet till kontrollobjekten och kännedom om den miljö dessa verkar i. Det ger en möjlighet att besluta om prioritering och utförande av kontrollen, vilket ger en behovsanpassning som kan innebära effektivitetsfördelar. Kommunala kontrollmyndigheter kan också på en detaljerad nivå notera behov av ingripande och trender inom olika branscher och därmed bygga upp en expertis kring de verksamheter som finns i kommunen. Stöd och rådgivning till verksamheterna kan också anpassas efter lokala förutsättningar. Kontrollmyndigheten kan exempelvis via företagsträffar fånga upp lokala problem som myndigheten sedan kan fokusera extra på i sin kontroll eller i rådgivning och information till företagare och allmänhet. Myndigheterna har på grund av sin fysiska närhet goda förutsättningar att snabbt agera i brådskande situationer som rör konsumenternas hälsa, exempelvis vid utbrott av matförgiftning, återkallelse av livsmedel p.g.a. hälsorisker och när det kommer varningsmeddelande i RASFF, vilket i sin tur minskar risken för att konsumenter utsätts för farliga livsmedel.

För verksamheterna innebär närheten att de inte behöver beskriva de lokala förutsättningarna för kontrollmyndigheten. Att det ofta är samma inspektörer som utför inspektioner gör att relationer och förtroende kan byggas upp. Vidare är kontrollmyndighetens arbets sätt känt hos verksamhetsutövaren. Även omständigheten att kontrollmyndigheten finns nära aktören ger förutsättningar för snabba besök vid behov.

När det gäller närheten som kontroll och tillsyn på lokal nivå medför brukar även demokratiska aspekter nämnas som en fördel. Här avses värden som exempelvis lokalt ansvarstagande och demokratisk förankring i beslut som påverkar den lokala befolkningen. Vad gäller livsmedelskontroll är vår bedömning att betydelsen av närhet i form av just de demokratiska aspekterna är begränsad. Det beror på att livsmedelskontrollen är starkt regelstyrd och att utrymmet för

lokala bedömningar vid beslutsfattandet är litet. Det finns snarare en risk att lokala bedömningar bidrar till olika villkor för aktörer inom landet, vilket får negativ effekt för företagens konkurrenskraft.

Synergieffekter

En annan fördel med kommunal livsmedelskontroll är att det är möjligt att koppla ihop livsmedelskontrollen med annan kommunal verksamhet. Det är möjligt att inom kommunen samordna olika kommunala uppgifter, t.ex. gällande information och förfaranden kring bygglov, tillstånd för alkohol, tobak och uteserveringar. Olika kommunala myndigheter kan utföra gemensamma inspektioner vid t.ex. livsmedelskontroll, miljötillsyn och brandskyddstillsyn vid samma tillfälle.

Livsmedelskontroll och miljötillsyn är alltid organiserade inom samma nämnd.³⁰ Ansvaret inom miljöområdet och därigenom uppbyggd expertis är till nytta för livsmedelskontrollen. Det behövs exempelvis kunskap om kemikalier vid kontroll av FCM. I vissa avseenden gör kommunen tillsyn och kontroll av samma näringsverksamhet från flera perspektiv. Dricksvatten som ingår i livsmedelskontrollen kan även vara föremål för tillsyn från miljö- och hälsoskyddsperspektiv. På samma sätt förhåller det sig beträffande tillsynen av livsmedelsanläggningarnas avfallshantering och de livsmedelsverksamheter som också utgör miljöfarliga verksamheter. Även hälsoskyddsverksamheter kan vara föremål för båda typerna av kontroll och tillsyn. Skolor, förskolor och vårdboenden omfattas av miljöbalken och får tillsyn avseende hälsoskyddet och får också livsmedelskontroll enligt livsmedelslagstiftningen. Sedan den 1 januari 2024 har kommunerna också ett särskilt ansvar att kontrollera att vissa verksamheter erbjuder återanvändbara muggar och matlådor och att dessa produkter ingår i ett rotationssystem.³¹ Vidare har krav på att skilja produkten från förpackningarna lett till ökat fokus på avfallsfrågor i livsmedelsverksamheter.

Omständigheten att kommunen har flertalet ansvarsområden ger goda förutsättningar att arbeta heltäckande med brottsförebyggande

³⁰ Jfr 11 § 3 stycket livsmedelslagen.

³¹ Förordning om engångsprodukter (SFS 2021:996).

åtgärder, ett ansvar kommunen har sedan 2023.³² De synergieffekter som sambanden leder till är viktiga för kommunen som helhet.

Det finns verksamheter som framför allt är berörda av kommunal kontroll och tillsyn. Det är aktörer som enbart verkar på en lokal marknad, t.ex. restauranger, butiker och tillverkare som inte ingår i företagskedjor. För dem sparar det tid att ha sina kommunala myndighetskontakter på ett ställe. Dessa aktörer har därmed en ingång till många myndighetsfrågor de är berörda av, dock har de även statliga myndighetskontakter från t.ex. Skatteverket, Arbetsmiljöverket och Bolagsverket.

Storlek på organisationen

Det kan vara enklare med styrning och intern samordning i en mindre organisation med färre medarbetare jämfört med en större organisation. En mindre kontrollorganisation som inte är så komplex kan utåt uppfattas som mer enhetlig, vilket kan bidra till att skapa tydliga riktlinjer och förväntningar för verksamheterna. Detta kan i sin tur underlätta efterlevnaden av regelverk. Kommunala kontrollmyndigheter med en mindre omfattande administration och färre beslutsnivåer får andra kostnader och resursbehov än en centraliserad, statligt driven kontrollorganisation.

Upparbetad kunskap

Det har utförts livsmedelskontroll på kommunal nivå sedan åtminstone 1951 när den första samlade livsmedelslagstiftningen i Sverige tillkom. Det finns därmed i regel upparbetad kompetens inom området, kunskap om verksamheterna inom sitt geografiska område och erfarenhet av att utföra kontroll.

12.2.6 Sammanfattande slutsatser

Vi kan konstatera att nuvarande organisation av livsmedelskontrollen ger strukturella problem som visar sig i form av brist på likvärdighet, varierande kompetens och ineffektivitet på regional och lokal

³² Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

nivå, dvs. hos länsstyrelserna och i den kommunala livsmedelskontrollen. Vår bedömning av livsmedelskontrollen är att problemen med likvärdighet och kompetens egentligen inte bottnar i att det är just länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna som utför kontrollen. Det är i stället den nuvarande organisationsstrukturen med att det finns ett stort antal självständiga kontrollmyndigheter som orsakar problemen.

När synpunkter på kontrollmyndigheterna värderas är det viktigt att även ta hänsyn till antalet kontrollobjekt och antalet kontroller de ansvarar för. Kommunerna är de kontrollmyndigheter som utför allra flest kontroller. Med en stor mängd kontrollobjekt och många kontroller görs många typer av bedömningar och det meddelas även en ansenlig mängd beslut. Det stora antalet inspektioner och kontakttillfällen kommunerna har med berörda verksamheter kan förklara varför vissa synpunkter förekommer oftare beträffande kommunerna som kontrollmyndighet än för andra kontrollmyndigheter. Det betyder dock inte att problemen med likvärdighet och kompetens nödvändigtvis är större i kommunala kontrollmyndigheter än i övriga myndigheter. Synpunkter beträffande likvärdighet och kompetens förekommer oavsett organisation. Nackdelarna som finns kring effektivitet som beskrivits avseende de kommunala kontrollmyndigheterna gör sig även gällande för länsstyrelserna, som också är självständiga myndigheter med egen förvaltning.

12.3 Befintlig fördelning av kontrollansvar

Utöver att nuvarande kontrollorganisation består av myndigheter på tre olika nivåer, med för- och nackdelar enligt vad vi redogjort för i föregående avsnitt, är fördelningen av uppgifter mellan dessa myndigheter en annan fråga. Vi bedömer att fördelningen av kontrollansvaret för livsmedelskontrollen med den nuvarande uppdelningen medför att det inom vissa områden finns otydliga gränser mellan myndigheterna. I andra fall är uppdelningen olämplig med hänsyn till myndigheternas förutsättningar att göra kontroll. Båda situationerna riskerar att leda till en ojämlig kontroll som drabbar verksamheterna. Dessa vill vi särskilt belysa i detta avsnitt.

12.3.1 Kontrollansvar uppsamlingscentraler för vilt

Uppsamlingscentraler för fäلت frilevande vilt kan behöva förhålla sig till olika kontrollmyndigheter trots att de bedriver liknande verksamheter. Det beror på att det i förordning (EU) 2021/1374 görs en skillnad mellan å ena sidan uppsamlingscentraler som enbart tar emot vilt direkt från jägare och å andra sidan uppsamlingscentraler som även tar emot vilt från andra uppsamlingscentraler.³³ Av reglerna framgår följande:

a) Uppsamlingscentralen

1. har registrerats hos den behöriga myndigheten som ett livsmedelsföretag som utför primärproduktion enligt artikel 4.2 a, om den endast tar emot kroppar som första uppsamlingscentral, eller
2. har godkänts av den behöriga myndigheten som ett livsmedelsföretag enligt artikel 4.2, om den tar emot kroppar från andra uppsamlingscentraler.

I Sverige betyder detta att verksamheterna får olika kontrollmyndigheter. Länsstyrelserna gör kontroll i de verksamheter som avses i p. 1 eftersom de ansvarar för anläggningar i primärproduktion (23 § p. 9 livsmedelsförordningen). Livsmedelsverket utför däremot kontroll i de anläggningar som avses i p. 2 eftersom de ansvarar för 853-anläggningar som kräver godkännande (23 § p. 1 livsmedelsförordningen). Som vi har beskrivit innan har de båda myndigheterna olika upplägg på sin kontrollverksamhet gällande frekvensen. Vidare är Livsmedelsverkets kontroll finansierad med avgifter medan Länsstyrelsernas är finansierad med anslag.

Det kan noteras att dessa uppsamlingscentraler ur ett riskperspektiv utgör likvärdiga verksamheter och det framstår därför enligt vår bedömning som omotiverat att olika förutsättningar gäller för dessa verksamheter.

³³ Med uppsamlingscentral avses en anläggning som används för att lagra kroppar och inälvor från frilevande vilt innan de transporteras till en vilthanteringsanläggning, kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1374 av den 12 april 2021 om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, bilaga III, avsnitt IV. En vilthanteringsanläggning är varje anläggning där vilt och kött från nedlagt vilt bereds innan det släpps ut på marknaden, förordning (EG) 853/2004, bilaga I, p. 1.18.

12.3.2 Kontrollansvar för nationellt verksamma aktörer

När ett företag består av flera enheter finns det ofta ett huvudkontor. Det kan t.ex. avse företag med produktionsanläggningar, grossister, restaurang- eller butikskedjor. Det är inte definierat vad som menas med ett huvudkontor i lagstiftningen. Livsmedelsverket har konstaterat att gemensamt för de flesta huvudkontor är att de ansvarar för något eller några av följande:

- utformning av livsmedelsinformation och märkning av egenmärkta varor,
- hanteringsrutiner,
- system för spårbarhet och återkallelse,
- produktsortiment,
- receptur,
- förpackningsmaterial, eller
- utrustning och produktionsmetoder.

Trots att ett huvudkontor inte alltid hanterar livsmedel fysiskt är det att betrakta som en livsmedelsanläggning och en del i livsmedelskedjan. Därmed omfattas huvudkontor av de materiella reglerna för livsmedelsområdet. Det innebär bl.a. att huvudkontoret ska registreras som en livsmedelsanläggning och kontrolleras. Huvudkontorens underenheter runt om i landet är oftast också livsmedelsverksamheter som ska vara registrerade hos ansvarig kommun. Kraven i livsmedelslagstiftningen gäller fullt ut i varje del av kedjan, vilket innebär att kontroll av t.ex. spårbarhet sker av ansvarig kontrollmyndighet i alla led, kontrollen utförs dock med olika fokus. På huvudkontoret kontrolleras att rutiner är goda och att verksamheten som helhet säkerställer rutinerna avseende t.ex. märkning. På underenheterna riktas i stället fokus på att rutinerna efterlevs.

Det finns även viss kontroll som enbart sker i huvudkontoret. Om huvudkontoret exempelvis tar fram menyer och beslutar om vilka råvaror som ska köpas in till övriga enheter så kontrolleras menyer och inköp i huvudkontoret. Det finns en särskild samverkansgrupp för de kontrollmyndigheter som är ansvariga för kontroll av huvudkontor. Fokuset för gruppen styrs av bl.a. operativa mål. Med

den övergripande kunskap och insyn gruppen besitter kan den komma överens om gemensamma punktsatser.

E-handel är ett annat exempel på nationellt, för att inte säga globalt, verksamma aktörer. Det är en form av distansförsäljning och sker digitalt bl.a. via webbplatser, sociala medier, appar och e-post. Om det gäller försäljning av livsmedel är det en verksamhet som ska stå under offentlig kontroll. Det finns ingen särskild reglering i livsmedelsförordningen av den typen av verksamhet utan den följer grundprincipen för livsmedelskontrollen. Alltså ska varje livsmedelsföretagare som ansvarar för anläggningar där det bedrivs verksamhet i något led av produktions-, bearbetnings- försäljnings- och distributionskedjan för livsmedel (t.ex. genom e-handel), registrera sina anläggningar hos kommunen eller få dem godkända av Livsmedelsverket.

Det här är alltså exempel på verksamheter som har räckvidd över en kommungräns, kanske t.o.m. i hela landet, men kontrolleras på kommunal nivå. För att uppnå likvärdig kontroll måste kontrollmyndigheterna avseende huvudkontor ägna mycket tid åt samverkan och samsyn. Eftersom t.ex. rutiners utformning kontrolleras av den kontrollmyndighet som ansvarar för huvudkontoret, och respektive verksamhets praktiska tillämpning av samma rutiner redan har kontrollerats av den kommun som har kontrollansvar för de olika enheterna, kan verksamheten uppleva att samma sak kontrolleras flera gånger. Det kan uppstå motstridigheter i kontrollerna och det kan förekomma att olika kontrollmyndigheter gör olika bedömningar. Gällande verksamheter med huvudkontor och enheter i olika kommuner, har de alltså olika kontrollmyndigheter vilket kan leda till ett ojämnt resultat inom samma koncern.

Beträffande e-handel förekommer flera andra svåra tillämpningsfrågor. Det kan vara att avgöra på vilken eller vilka platser verksamheten bedrivs, om det är ett svenskt eller utländskt företag eller om verksamheten säljer livsmedel eller t.ex. är förmedlare. Utredningen av dessa frågor kräver en annan slags kompetens hos kontrollmyndigheten än den som typiskt sett krävs för att kontrollera fysiska anläggningar med mer traditionell livsmedelsverksamhet. Att kommunen enbart är behörig att kontrollera verksamheter inom sitt geografiska område kan medföra ytterligare en begränsning i detta arbete.

Att det kan vara svårt att fastställa från vilken eller vilka platser en verksamhet bedrivs får avgörande betydelse för vilken kommun

som ska registrera den och sedan utföra kontroll. Det är en problematik som dels gör sig gällande för e-handel som beskrivs ovan, dels för huvudkontor och matmäklare utan fysisk hantering. Eftersom dessa verksamheter inte behöver vara knutna till en fysisk plats kan den ansvariga fysiska eller juridiska personen, eller personerna om det är flera delägare, befinna sig på olika ställen i Sverige eller utomlands. Om verksamheterna flyttar från en plats till en annan ska de göra en ny anmälan om registrering vilket innebär en kostnad och byte av kontrollmyndighet. En åtgärd med avregistrering ska också vidtas av den kontrollmyndighet som inte längre är aktuell.

I båda fallen som beskrivs ovan är det relevant att nämna att när kommunen är kontrollmyndighet är beslutens räckvidd begränsad till kommunen. För det fall kontrollmyndigheten behöver meddela ett beslut om t.ex. saluförbud blir detta enbart känt i den egna kommunen, om inte kommunen själv arbetar för att sprida det till fler kontrollmyndigheter. Även om en annan myndighet känner till beslutet om saluförbud och skulle konstatera en överträdelse av det är det enbart den beslutsfattande myndigheten som kan gå vidare med lämpliga sanktioner. För att den andra myndigheten ska kunna agera måste den först ha meddelat ett eget beslut om samma sak.

Det finns flera negativa konsekvenser av att verksamheter som har nationell eller internationell räckvidd har kommunen som kontrollmyndighet. Det ger en ineffektivitet och ökade kostnader eftersom samma produkt eller verksamhet behöver få flera likalydande beslut avseende samma sak. Det medför också en risk för inkonsekvens och ökad rättsosäkerhet för verksamheten eftersom olika myndigheter kan komma fram till olika bedömningar. Det kan i sin tur innebära att verksamheten behöver överklaga och hantera flera olika beslut avseende något som i praktiken är samma sak. Om verksamheten är aktiv på flera geografiska platser kommer den dessutom att behöva överklaga besluten till olika domstolar, vilket innebär att överklagandeprocessen kan komma att hanteras av flera olika domstolar samtidigt. Vidare finns risken att oseriösa aktörer uppmärksammar och utnyttjar svagheten i kontrollkedjan och etablerar sig där risken för upptäckt är lägst.

12.3.3 Särskilt krävande kontrollområden

Vi kan konstatera att nuvarande uppdelning av kontrollansvar medför att samtliga kommunala kontrollmyndigheter ska kontrollera alla i senare led förekommande verksamheter, bortsett från 853-anläggningar som enligt huvudregeln kontrolleras av Livsmedelsverket. Bland dessa verksamheter behöver det utföras s.k. baskontroll. Sådan kontroll innefattar kontroll när det gäller efterlevnad av allmänna och grundläggande regler såsom hygien, spårbarhet och märkning. Som vi beskrivit under avsnittet om kommunal kontroll ovan kräver livsmedelskontrollen som utgångspunkt att inspektören både har en bred och en djup kunskap för att kunna utföra sitt uppdrag. Kravet på kunskap leder till särskilda utmaningar för små kontrollmyndigheter eftersom det i praktiken kan vara enbart en eller ett fåtal personer som behöver behärska alla kontrollområden.

Vissa verksamheter omfattas även av speciallagstiftning vilket gör att det krävs specialistkompetens för att utföra kontrollen. Hit kan räknas t.ex. kontroll av kosttillskott. Kosttillskott placerar sig årligen högt på listan över osäkra livsmedel som hanteras i Sverige. Detta beror bl.a. på att produkterna innehåller många olika substanser som ibland är nya inom EU, att produkterna omfattas av många olika lagstiftningar samt den höga innovationstakten. Flera svenska och internationella studier har visat att det förekommer felmärkning, kontaminering och otillåtna substanser såsom dopningspreparat i kosttillskott. Kosttillskott kan också innehålla höga halter av vitaminer och mineraler som kan vara hälsovådliga för konsumenten vid ett för stort eller återkommande intag. Även otillåtna närings- och hälsopåståenden som kan vara medvetna och vilseledande förekommer.³⁴ För att kunna utföra dessa kontroller behöver inspektören ha fördjupade kunskaper. Likaså behövs det fördjupade kunskaper för att göra kontroll av kontaktmaterial, livsmedel för speciella medicinska ändamål (food for special medical purposes, FSMP) och dricksvatten. Att upprätthålla denna typ av specialistkompetens är en utmaning för såväl små som stora kommunala kontrollmyndigheter.

³⁴ Regeringsbeslut 2022-02-24, *Uppdrag att vidta åtgärder för att utveckla samordningen, vägledningen och stödet avseende den offentliga kontrollen av kosttillskott* (S2022/01263).

13 Utmaningar i foder- och ABP-kontrollen

I detta kapitel ges en mer ingående beskrivning av foder- och ABP-kontrollen. Vi beskriver bl.a. vilka verksamheter som omfattas av kontrollen och det redogörs för vilka myndigheter som ansvarar för kontrollen samt vilka verksamheter. Vi redogör vidare för de utmaningar som finns inom foder- och ABP-kontrollen samt våra utvärderingar av dessa. Vi redogör också för resultatet från Jordbruksverkets internrevisioner.

13.1 Foderkontrollen

Foder är allt det som ges till djur i syfte att de ska äta det, såsom foderråvaror (spannmål, sojakaka, grovfoder som t.ex. hö och ensilage och biprodukter från livsmedelsindustrin som t.ex. vassle och bröd), foderblandningar (som i sin tur delas upp i kompletteringsfoder och helfoder och består av minst två fodervaror) samt fodertillsatser och förblandningar (färg- och smakämnen, vitaminer, mikromineraler och aminosyror).¹ Foderkedjan har flera likheter med livsmedelskedjan genom att det finns flera led i produktionen där olika typer av företag är verksamma. Den största andelen verksamheter inom foder finns inom primärproduktionen. I leden efter primärproduktionen (den s.k. sekundärproduktionen) kontrolleras:

- foderleverantörer (företag som tillverkar eller importerar foderprodukter för försäljning i Sverige),

¹ <https://jordbruksverket.se/djur/foder-och-produkter-fran-djur/foder/producera-och-hantera-foder-pa-lantbruk-och-annan-primarproduktion#h-Olikakategorieravfoder>, hämtad den 7 oktober 2024.

- transportörer (företag som transporterar foder till butiker, djurhållare och andra kunder),
- butiker och lager (företag som håller lager av foder och säljer foder till djurhållare i butik) och
- blandartjänst (företag som blandar kunders egna råvaror till foderblandningar).²

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för foderkontrollen, är central behörig myndighet inom hela foderområdet och utför foderkontroller på anläggningar i leden efter primärproduktionen. Länsstyrelserna ansvarar för den offentliga kontrollen av foder i primärproduktionen. Länsstyrelserna samordnar också i regel livsmedelskontrollen med kontroll av foderlagstiftningen. Enligt den nationella kontrollplaneringen för primärproduktionen fördelas varje år 1 000 kontrollbesök vid verksamheter som är registrerade som livsmedelsanläggningar eller som foder- och livsmedelsanläggningar samt 100 kontrollbesök vid verksamheter som är registrerade som foderanläggningar. Statens veterinärmedicinska anstalt är riskvärderare på foderområdet, vilket innebär att de övervakar och bedömer risker såsom förekomst av smittämnen och kemiska substanser i foder. Statens veterinärmedicinska anstalt utför dessutom många av foderanalyserna och kan hjälpa till vid utredningar om osäkert foder.

Foderverksamheterna måste registrera sina anläggningar för att få tillverka eller på annat sätt hantera foder. Registreringen fungerar som en garanti för att verksamheterna står under offentlig kontroll (artikel 9 i förordning [EG] nr 183/2005³). I vissa fall måste foderanläggningarna även vara godkända av den behöriga myndigheten, Jordbruksverket, för tillverkning eller hantering av foder (artikel 10 i förordning [EG] nr 183/2005 och artikel 23 och 24 i förordning [EG] nr 1069/2009⁴). Av Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2018:33) om foder framgår att primärproducenter av foder ska anmäla sina foderanläggningar till länsstyrelsen och övriga

² Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 8 f.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter).

foderföretag ska anmäla sina foderanläggningar till Jordbruksverket (2 kap. 2–5 §§).

I oktober 2023 fanns det cirka 46 000 registrerade anläggningar inom primärproduktionen, 653 som foderleverantörer, 500 som transportörer, 1 030 butiker/lager och 22 blandartjänster. År 2022 genomfördes totalt drygt 1 400 offentliga kontroller i foderkedjan, varav 372 av dessa genomfördes inom sekundärproduktionen och 1 052 inom primärproduktionen.⁵ Av dessa genomfördes 562 riskbaserade kontroller i primärproduktionen och 372 i sekundärproduktionen under 2022.

Vid kontroller av foderverksamheterna konstateras årligen förhållandevis många avvikelser. Det är däremot sällan som kontrollmyndigheterna konstaterar allvarliga avvikelser där det har bedömts föreligga allvarlig risk för djurs, eller i förlängningen människors, hälsa. Den vanligaste avvikelsen hos primärproducenter är exempelvis att foderproducenten inte är registrerad. En annan vanlig avvikelse är brister i journalföringen i foderproduktionen.⁶

13.1.1 Vad kontrolleras i foderkontrollen

I foderkontrollen kontrolleras bl.a. att foderföretagaren är rätt registrerad utifrån den verksamhet som bedrivs och att företagaren har godkännande för foderhanteringen om det behövs. Vidare kontrolleras att företagaren har rätt journalföring och dokumentation för sin produktion och att det bedrivs ett systematiskt fodersäkerhetsarbete.

Andra saker som kontrolleras vid foderkontroller är bl.a. hygien och hygienprogram samt att fodret hanteras på rätt sätt och inte kommer i kontakt med oönskade ämnen. Även lokaler och utrymmen där fodret förvaras kontrolleras samt förekomsten av skadedjur i tillverknings- eller lagerlokaler.

Vid foderkontroller kan det också tas prover i syfte att kontrollera att det inte finns skadliga halter av bakterier eller oönskade ämnen i fodret eller på de redskap som används i produktionen. Provtagning

⁵ Dessa siffror omfattar den totala andelen kontrollen, dvs. riskbaserade kontroller, oplanerade kontroller och grundvillkorskontrollen i primärproduktionen.

⁶ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 12 ff.

sker också för att kontrollera att läkemedel inte används på ett felaktigt sätt.

Vid kontroller hos primärproducenter som har livsmedelsproducerande djur kontrolleras att foder hanteras korrekt och att exempelvis tillsatser inte blandas in i fodret på ett otillåtet sätt.

Inom sekundärproduktionen kontrolleras bl.a. att företagens egenkontroll är i enlighet med gällande regelverk.⁷

13.1.2 Förändringsarbete inom foderkontrollen

En förändring som har skett inom foderkontrollen är att en ny modell för nationell kontrollplanering i primärproduktionen tagits fram och börjat tillämpas under 2020. Den nya modellen togs fram genom ett gemensamt projekt av Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Kontrollplaneringen avser länsstyrelsernas kontroller både av foder och livsmedel i primärproduktionen. Tidigare gjorde varje länsstyrelse en egen planering baserat på de primärproducenter som finns i respektive län. Eftersom antalet primärproducenter och typ av verksamheter varierar mycket mellan de olika länen fanns det en risk för ett kontrollurval som var obalanserat i ett nationellt perspektiv. Den nya modellen har inneburit en förbättring i foderkontrollen på så sätt att kontrollplaneringen är mer likartad och den har lett till ett mer likriktat riskbaserat kontrolluttag. Den nya riskklassningsmodellen började tillämpas under år 2020 i länsstyrelsernas foderkontroller i primärproduktionen.

En annan förändring i foderkontrollen är att registret över foderverksamheter i primärproduktionen under 2020 flyttades från Jordbruksverket till länsstyrelserna.

Härutöver kan nämnas att Jordbruksverkets riskklassningsmodell sågs över under åren 2022 och 2023 för andra än primärproducenter. Bl.a. sänktes kontrollfrekvensen (och även avgiften) för anläggningar som producerar mycket små mängder råvaror (under fem ton). Detta gjordes för att komma åt problemet med att små livsmedelsanläggningar, såsom mikrobryggerier, upplever kontrollavgiften som ett problem när de vill leverera sina biprodukter som foder.

⁷ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 12 ff.

Jordbruksverket arbetar också med att ta fram ett nytt registerhanteringssystem för kontrollen i sekundärproduktionen. Uppgifterna finns i nuläget i två register, vilket medför extra administrativt arbete när djurkontrollenheten gör kontrollurval.⁸

13.1.3 Utvärdering av foderkontrollen

I Jordbruksverkets rapport *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter* från 2023 anges att det inte finns några direkta brister i den svenska foderkontrollen som helhet. Jordbruksverket bedömde att foderkontrollen sett ur ett helhetsperspektiv på en övergripande nivå lever upp till kraven i lagstiftningen. Det framgår också att Jordbruksverket arbetar aktivt med att tillhandahålla vägledningar till foderkontrollen och med att ge stöd inom foderområdet.

De problem som framför allt pekas ut i rapporten finns inom kontrollen som utförs av länsstyrelserna. Det kan inledningsvis konstateras att eftersom länsstyrelserna i princip samordnar all livsmedelskontroll med kontroll av foderlagstiftningen, gäller i stort sett samtliga brister som konstaterats inom livsmedelskontrollen i avsnitt 12.2.2 också foderkontrollen inom primärproduktionen. Även om tidigare brister gällande kontrollplanering och riskbedömningar i länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen åtgärdades i och med att den nya modellen för nationell kontrollplanering i primärproduktionen började tillämpas kvarstår dock samma brister som har konstaterats avseende livsmedelskontrollen.

I rapporten lämnade myndigheten också ett nytt förslag till förändring av foderkontrollen. Jordbruksverket föreslog att regeringen ska utreda en ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter som innebär att Livsmedelsverket får ansvar för att även kontrollera foderlagstiftningen på vissa livsmedelsanläggningar där myndigheten redan har ansvar för att kontrollera ABP-respektive livsmedelslagstiftningen. Jordbruksverket motiverade detta med att det hos många livsmedelsföretag uppstår restprodukter i produktionen som kan användas direkt som foder eller vidare i fodertillverkning. Vidare konstaterade Jordbruksverket att tidigare

⁸ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 11 f.

utredningar har visat att flera livsmedelsproducenter upplever det som försvårande att de som registrerade fodertillverkare får kontroll från ytterligare en kontrollmyndighet om deras restprodukter ska användas som foder. Exempel på sådana livsmedelsproducenter är bryggerier, destillerier, slakterier, mejerier, tillverkare av vegetabilier och vilthanteringsanläggningar. Det är Jordbruksverket som utför foderkontrollerna hos de aktuella verksamheterna men det är Livsmedelsverket som ansvarar för livsmedels- och ABP-kontrollen. Livsmedelsverket har även i flera fall flyttat över sitt kontrollansvar till kommunerna. Denna förändring hade varit fördelaktig hos mindre företag, såsom mikrobryggerier, eftersom det framför allt är dessa företag som har lyft fram att kontrollavgiften avseende foder blir för hög för att de exempelvis ska vilja sälja eller ge bort restprodukter till primärproducenter. Enligt Jordbruksverket rör det sig inte om någon omfattande foderkontroll på de aktuella livsmedelsanläggningarna och det skulle innebära en förenkling för de aktuella verksamheterna om kontrollansvaret i stället ligger på en myndighet.

Utöver detta förslag presenterade Jordbruksverket även andra åtgärder som myndigheten menar bör genomföras och som redovisats tidigare år till regeringen. Sådana exempel är att vidareutveckla såväl samverkan mellan myndigheter i foderkontrollen som utbildningar för att säkerställa en tillfredsställande kompetens i kontrollen.⁹

13.2 ABP-kontrollen

ABP är i princip allt material från djurriket som inte utgör livsmedel. Exempel på ABP är döda djur, biprodukter från slaktade djur, kommersiellt fångad fisk och fiskrens, hudar, ull och fjädrar, naturgödsel, matavfall, rester från livsmedelstillverkning och forskningsmaterial. ABP kan sprida smitta, särskilt om det rör sig om djur som dött under oklara omständigheter.

Ansvar för kontrollen inom ABP-området låg efter EU-inträdet på staten, förutom vad gäller kontrollen av nedgrävning, kompostering och insamling och transport av matavfall som utfördes av kommunerna. Den återkommande kontrollen inom ABP-området utfördes främst av distriktsveterinärerna och länsstyrelserna på

⁹ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 31 f.

uppdrag av Jordbruksverket. I början av 2000-talet beslutades det att del av det operativa kontrollansvaret skulle läggas på kommunerna. Detta motiverades med att kommunerna redan hade ansvaret för kontrollen över merparten av de berörda anläggningarna inom närliggande områden, såsom livsmedel, miljö och djurskydd. Jordbruksverket behöll kontrollansvaret för alla anläggningar eller verksamheter som var godkända eller registrerade under ABP-lagstiftningen utom förbränningsanläggningar i primärproduktionen för vilka kommunerna fick kontrollansvaret.

När det kommer till nuvarande ansvarsfördelning inom kontrollområdet är Jordbruksverket central behörig myndighet att utöva offentlig kontroll inom ABP-området och har det övergripande ansvaret för kontrollen av ABP och framställda produkter om inget annat framgår av 11 § förordning om foder och animaliska biprodukter.

Jordbruksverket får överlåta offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen till länsstyrelserna, och har gjort det beträffande insamling, omlastning och transport av sådana animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall (3 kap. 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2007:21] om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter).¹⁰

Kommunerna ansvarar för kontroll inom ABP-området enligt 12 § i förordning om foder och animaliska biprodukter. Kontrollansvaret omfattar nedgrävning av ABP, utlämnande och transport av matavfall, kompostering av matavfall när detta inte görs i en av Jordbruksverket godkänd komposteringsanläggning, förvaring av ABP i primärproduktionen, förbränningsanläggningar som förbränner ABP i primärproduktionen, användning av andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än naturgödsel och befattning med naturgödsel i primärproduktionen.

När det gäller kontroll vid livsmedelsanläggningar är det Livsmedelsverket eller den kommunala nämnd som ansvarar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av en anläggning med stöd av livsmedelslagen (2006:804) eller med stöd av ett beslut om överflyttning av kontrollansvar enligt livsmedelslagen som, i fråga om sådana anläggningar, är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll över efterlevnaden av förordning (EG) nr 1069/2009 samt

¹⁰ I enlighet med förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011.

av föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av 11 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter (13 § förordningen om foder och animaliska biprodukter). Det kan således konstateras att det är många myndigheter som är involverade i och har ansvar för den svenska ABP-kontrollen. ABP och därav framställda produkter uppstår eller hanteras av ett stort antal olika typer av verksamheter i samhället. De flesta kontrollobjekt avseende ABP återfinns i kommunernas ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar och på lantbruk inom primärproduktionen.

13.2.1 Jordbruksverkets kontrollansvar

Exempel på verksamheter som kontrolleras av Jordbruksverket är bearbetningsanläggningar (exempelvis företag som tillverkar bearbetat animaliskt protein såsom benmjöl), biogasanläggningar, tillverkare och lagringsanläggningar för organiska gödningsmedel, anläggningar för mellanhantering av ABP (som exempelvis kan mala eller frysa ABP), avfallsförbränningsanläggningar, kremeringsanläggningar, verksamheter som bedriver forskning och diagnostik samt konservatorer.¹¹

13.2.2 Länsstyrelsernas kontrollansvar

Länsstyrelserna ansvarar för ABP-kontroller när det gäller insamling omlastning och transport av ABP och därav framställda produkter som inte är matavfall. Det är således transportörerna och omlastningsplatserna som kontrolleras av länsstyrelserna.

13.2.3 Kommunernas kontrollansvar

Kommunernas ABP-kontroll sker framför allt på livsmedelsanläggningar (t.ex. i livsmedelsbutiker och restauranger) samt på lantbruk. Kontrollen utförs ofta i samband med kommunens livsmedelskontroll på livsmedelsanläggningar och i samband med miljötillsyn på lant-

¹¹ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 23-25.

bruk. Några exempel på verksamheter som omfattas av kommunernas ABP-kontroll är följande.

- Hantering av ABP vid livsmedelsanläggningar där kommunen har ansvar för livsmedelskontrollen, som t.ex. butiker, restauranger, storkök och mindre charkanläggningar.
- Nedgrävning av ABP.
- Utlämnande och transport av matavfall.
- Kompostering av matavfall (när det inte görs i en komposteringsanläggning som Jordbruksverket har godkänt). Detta omfattar exempelvis hushållskomposter eller annan lokal kompostering i mindre skala.
- Förvaring av ABP i primärproduktionen, som exempelvis djur som dött och biprodukter från husbehovsslakt.
- Förbränningsanläggningar som förbränner ABP i primärproduktionen. I huvudsak rör detta sig om förbränning i s.k. gårdspanna av djur som dött på gården.
- Användning av organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel. Denna kontroll omfattar spridning av t.ex. benmjöl eller rötrest på gårdar som har produktionsdjur.
- Hantering av naturgödsel i primärproduktionen.¹²

De olika kategorierna berörs mer i detalj här nedan.

Hantering av ABP vid livsmedelsanläggningar

Enligt artikel 26 i förordning (EG) nr 1069/2009 ska behandling, bearbetning eller lagring av animaliska biprodukter i livsmedelsanläggningar som godkänts eller registrerats i enlighet med artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004¹³ eller i enlighet med artikel 6 i förordning (EG) nr 852/2004¹⁴ ske under sådana villkor att korskontami-

¹² Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 24.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

nering förebyggs och, vid behov, i en särskild del av anläggningen. I övrigt finns inga bestämmelser som riktas sig just till livsmedelsanläggningar. Livsmedelsanläggningar måste dock uppfylla de allmänna krav som ställs i lagstiftningen.

Nedgrävning av ABP

Kategorin gäller döda djur, slaktbiprodukter och biprodukter från biodling men inte döda vilda djur eller slaktbiprodukter från djur i samband med jakt av vilda djur. Dessa omfattas inte av ABP-lagstiftningen.

Nedgrävning av ABP får ske på godkänd deponi av matavfall av kategori 1. För övrig ABP gäller att det får grävas ner och i enlighet med 2 kap. 23–29 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattningsmed animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur samt om EU-lagstiftningen medger detta efter särskilt beslut fattat av Jordbruksverket.

Matavfall

Definitionen av matavfall i förordning (EU) nr 142/2011¹⁵ är följande: alla typer av matavfall, inklusive använd matolja, från restauranger, storkök och andra typer av kök, inbegripet centralkök och hushållskök. Förordningen omfattar endast animaliskt material, därför ingår inte sådant som enbart består av vegetabilier och som inte kan ha kommit i kontakt med något animaliskt eller med något som innehåller något animaliskt. Matavfall har sitt ursprung från någon form av kök. Enligt förordningen förekommer matavfall som kategori 1- och kategori 3-material. Matavfall av kategori 1 kommer från transportmedel i internationell trafik och uppstår således huvudsakligen på flygplatser och i hamnar. Eftersom matavfall av kategori 1 kan innebära djurhälsorisker måste det destrueras på ett av de två olika angivna sätten. Matavfall av kategori 3 uppstår i alla olika typer

¹⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

av kök och hushåll inom kommunen och utgör normalt kommunalt avfall i enlighet med miljölagstiftningen. Eftersom matavfall kan sprida allvarliga smittsamma sjukdomar, framför allt till svin och fjäderfä, måste insamling och transport ske på ett som säkerställer att materialet inte hamnar i foderkedjan. Enligt artikel 11 i förordning (EG) nr 1069/2009 är det bl.a. förbjudet att utfodra produktionsdjur, med undantag av pälsdjur, med matavfall eller foderråvara som innehåller eller har framställts av matavfall. Om materialet lämnas ut som foder (till t.ex. pälsdjur) måste anläggningen som lämnar ut materialet vara registrerad som foderanläggning hos Jordbruksverket.

Av artikel 21 i förordning (EG) nr 1069/2009 framgår att matavfall av kategori 3 ska samlas in, transporteras och bortskaffas i enlighet med nationella åtgärder enligt miljölagstiftningen.¹⁶

När det kommer till kompostering av matavfall gäller kontrollansvaret sådan kompostering som genomförs på annat sätt än genom kompostering i en komposteringsanläggning som är godkänd av Jordbruksverket enligt förordning (EG) nr 1069/2009. När det kommer till kompostering av matavfall i privathushåll bestämmer kommunerna vilka krav som ska gälla. Rent formellt omfattas komposteringen av ABP-lagstiftningen. EU-kommissionen har dock lagt fram förslag på att bl.a. hushållskomposter ska kunna undantas från kraven i ABP-lagstiftningen om materialet hanteras lokalt och inte är åtkomligt som foder.

Förvaring av ABP i primärproduktionen

Kommunernas kontrollansvar omfattar förvaringen av djurkadaver, slaktbiprodukter från husbehovsslakt samt andra ABP i väntan på t.ex. borttransport till godkänd anläggning eller till nedgrävning. Kadaver och delar av djur i primärproduktionen och hos andra djurhållare ska i väntan på borttransport förvaras så att de inte kan utgöra en smittrisk, bl.a. genom att vilda djur hindras från att komma åt materialet. Materialet ska vidare förvaras åtskilt från djurhållarens levande djur så att transportören inte behöver komma i kontakt med dessa djur (2 kap. 2 § SJVFS 2006:84). Av artikel 21 i förordning (EG) nr 1069/2009 framgår att den driftsansvarige utan onödigt

¹⁶ Såsom har beskrivits i kapitel 3 omfattas inte transporten av matavfall av kategori 3 av utredningen.

dröjsmål ska samla in, identifiera och transportera ABP under sådana förutsättningar att risker för människors och djurs hälsa helt undviks.

Om en primärproducent på ett otillåtet sätt lägger ut ABP i naturen faller detta in under kommunens kontrollansvar eftersom det handlar om förvaring av ABP. Om det upptäcks döda djur eller slaktbiprodukter från primärproduktionen ute i naturen ingår det således i kommunens ansvar att utreda vem som lagt ut materialet och få denne till att ta hand om materialet och hantera det i enlighet med lagstiftningen.

Om kommunen inte hittar den som är ansvarig får saken i stället ses som en nedskräpning. Beroende på omständigheterna kan det då bli fastighetsägaren eller kommunen som måste bortskaffa materialet enligt miljöbalken.

Förbränningsanläggningar som förbränner ABP i primärproduktionen

Förbränningsanläggningarna kallas ofta för gårdspannor och måste vara godkända av Jordbruksverket. Om anläggningarna inte är godkända enligt miljölagstiftningen för förbränning av avfall ska de godkännas enligt ABP-lagstiftningen.¹⁷ Anläggningarna kan vara sådana som bara förbränner djurkroppar som enda ABP eller sådana som använder ABP som bränsle vid energiproduktion (t.ex. naturgödsel). Det finns dock ingen godkänd sådan i dagsläget. Det är kommunerna som ansvarar för kontrollen av de s.k. gårdspannorna medan motsvarande anläggningar utanför primärproduktionen (kremeringsanläggningar) omfattas av Jordbruksverkets kontrollansvar.

Även om förbränning av djurkroppar inte omfattas av de särskilda lagkrav som gäller förbränning av avfall omfattas dessa förbränningsanläggningar fortfarande av miljökrav enligt miljölagstiftningen. Flera av de krav som gäller enligt ABP-lagstiftningen på en anlägg-

¹⁷ I enlighet med direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Direktivet har införlivats i förordning (2013:253) om förbränning av avfall där det i 17 § anges att djurkroppar är undantagna. Det ska röra sig om djurkroppar som är hela eller i bitar. Slaktbiprodukter omfattas inte av undantaget utan ska förbrännas som avfall enligt miljölagstiftningen.

ning som förbränner djurkroppar är desamma som miljölagstiftningen ställer på en anläggning som förbränner avfall.¹⁸

Användning av andra organiska gödningsmedel än naturgödsel

Organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel definieras i förordning (EG) nr 1069/2009 som: ”olika material av animaliskt ursprung som, vart och ett för sig eller tillsammans, används för att bibehålla eller förbättra växternas näringsförsörjning samt jordens fysikaliska och kemiska egenskaper och biologiska aktivitet. Dessa material kan bestå av naturgödsel, icke-mineraliserad guano, mag- och tarminnehåll, kompost och rötrest” (artikel 3, p. 22). Det finns särskilda krav enligt förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011 på registrering och användning av vissa organiska gödningsmedel i syfte att förhindra att de på ett otillåtet sätt ska ingå i foderkedjan.

Befattning av naturgödsel i primärproduktionen

Naturgödsel definieras i förordning (EG) nr 1069/2009 som: ”alla slags exkrementer och/eller urin från produktionsdjur, utom från odlad fisk, med eller utan strö” (artikel 3, p. 20). Befattning med naturgödsel i primärproduktionen ska ske i enlighet med förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011.

13.2.4 Livsmedelsverkets kontrollansvar

Livsmedelsverket ansvarar för ABP-kontrollen i samband med hantering och utlämnande av ABP och framställda produkter vid verksamheter som hanterar livsmedel och där livsmedelskontrollen inte överlämnats till kommunen. Exempel på verksamheter som kontrolleras av Livsmedelsverket är slakterier, stycknings- och större chark-anläggningar samt mejerier och äggpackerier.¹⁹

¹⁸ Det som specifikt rör förbränning av djurkroppar finns i artikel 24 b och c i förordning (EG) nr 1069/2009 och i artikel 6 samt bilaga III i förordning (EU) nr 142/2011.

¹⁹ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 24.

13.2.5 Kontroll av verksamheterna

Enligt ABP-lagstiftningen ska vissa typer av verksamheter som hanterar ABP och därav framställda produkter vara registrerade och i vissa fall även godkända, men inte alla (avsnitt 3.3.3). Det rör bl.a. livsmedelsanläggningar och primärproduktion där ABP (t.ex. döda djur) uppstår. Alla kontrollmyndigheter har inte heller kompletta register över kontrollobjekten. Det finns därför inga fullständiga uppgifter om hur många verksamheter som ingår i ABP-kontrollen. Jordbruksverket uppskattar dock att cirka 50 000–75 000 livsmedelsanläggningar omfattas av kommunernas ABP-kontroll. I länsstyrelsernas ABP-kontroll av transportörer och omlastningsplatser fanns det nästan 500 registrerade verksamheter i oktober 2023. Samma år var nästan 550 verksamheter registrerade som omfattas av Jordbruksverkets ABP-kontroll. I Livsmedelsverkets ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar fanns det omkring 1 150 registrerade verksamheter i oktober 2023. Det är således en stor mängd verksamheter som omfattas av den svenska kontrollen av ABP och som ska få besök av kontrollmyndigheterna.

Varje år genomförs totalt cirka 4 000–5 000 offentliga ABP-kontroller i Sverige. Cirka 5–10 procent av det totala antalet kontroller är händelsestyrda kontroller. Under 2022 genomfördes cirka 40 kontroller av länsstyrelserna, 120 av Jordbruksverket, 698 av Livsmedelsverket och 4 579 av de kommunala kontrollmyndigheterna (samordnat med livsmedels- eller miljökontrollen).²⁰ De kommunala kontrollmyndigheterna står således för huvuddelen av det totala antalet kontroller. Livsmedelsverket följer en treårig kontrollplan i sin ABP-kontroll som innebär att myndigheten genomför ett större antal kontroller vart tredje år. Jordbruksverket gör ungefär lika många ABP-kontroller varje år. Länsstyrelsen har minst antal kontrollobjekt av de fyra kontrollmyndigheterna i ABP-kontrollen vilket också innebär att länsstyrelserna utför minst antal kontroller på området.

²⁰ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 23–25.

13.2.6 Utvärdering av ABP-kontrollen

I Jordbruksverkets redovisning av regeringsuppdrag avseende kontrollen av foder och animaliska biprodukter anges att det mycket sällan inträffar att kontrollmyndigheterna konstaterar så allvarliga avvikelser inom ABP-kontrollen att det har bedömts föreligga allvarlig risk för djurs, eller i förlängningen, människors hälsa. De vanligaste avvikelserna i ABP-kontrollen är brister i dokumentation och spårbarhet. I rapporten anges vidare att Sverige generellt har ett gott djurhälsoläge vilket medför att det är förhållandevis små risker för smittspridning till följd av hanteringen av ABP i landet, men att det alltid finns smittorisker som ständigt förändrar förutsättningarna när det kommer till djurhållning. Detta kan innebära utmaningar i att upprätthålla ett gott smittläge i landet, vilket i sin tur kan förändra riskläget i ABP-hanteringen. Jordbruksverket tar i rapporten upp ett exempel på en sådan förändring av riskläget, nämligen afrikansk svinpest, som introducerats i Sverige under år 2023. Enligt Jordbruksverket är ABP en möjlig väg för spridning av afrikansk svinpest vilket innebär att en spridning av smittan i landet skulle innebära förändringar i riskläget i delar av ABP-kontrollen. Enligt Jordbruksverket bidrar detta i sin tur till att det finns skäl att göra en översyn av ABP-kontrollen i landet i syfte att se till att kontrollsystemet blir mer robust.

Av rapporter och revisionsresultat framgår inte att det finns några kända brister i ABP-kontrollen som utförs av Jordbruksverket eller Livsmedelsverket. Det har tidigare (2019) konstaterats att det har saknats stödjande dokument och brister i vägledning från Jordbruksverket. Detta har däremot åtgärdats och myndigheten har under en flerårsperiod fokuserat på att utveckla och förbättra ABP-kontrollen. Myndigheten har exempelvis arbetat aktivt med att tillhandahålla och uppdatera vägledningar för kontrollen, tagit fram utbildningar och genomfört särskilda insatser tillsammans med kontrollmyndigheterna. Under några års tid genomfördes en s.k. årlig ABP-konferens för inspektörer. Det framgår således inget annat än att Jordbruksverkets arbete med ABP-kontroll i huvudsak lever upp till kraven som finns i lagstiftningen och att myndigheten arbetar med att utveckla och förbättra kontrollen.

När det kommer till övrig ABP-kontroll redogör Jordbruksverket i redovisningen av regeringsuppdrag avseende kontrollen av foder

och animaliska biprodukter för de brister som enligt myndigheten finns inom kontrollområdet. Jordbruksverkets bedömning är att ABP-kontrollen i nuläget inte fullt ut lever upp till de krav som ställs i lagstiftningen på grund av hur ABP-kontrollen är organiserad. Organisationsstrukturen leder i sin tur till att det finns brister i flera olika delar av kontrollsystemet. Exempelvis lyfts det fram att det finns brister i kommunernas register över kontrollobjekt i ABP-kontrollen på lantbruk eftersom alla kommuner i nuläget inte har kompletta register eller förteckningar som innehåller uppgifter om samtliga kontrollobjekt. Dessutom finns det brister såväl när det gäller kontrollmyndigheternas planering för kontrollen som frekvensen i genomförandet. Det finns även brister i kontrollanters kunskap om lagstiftningen och kompetens och många upplever ABP-lagstiftningen som komplicerad och omfattande. Kontrollanter på länsstyrelser och kommuner utför ABP-kontroller mycket sällan, vilket gör det svårt att hålla sina kunskaper uppdaterade inom lagstiftningsområdet.²¹ Detta är framför allt en utmaning för de kommunala kontrollmyndigheterna som är mycket små. Även hos länsstyrelserna har kontrollen av ABP under en längre tid varit nedprioriterad på grund av framför allt resursbrist. Det finns dessutom inget nationellt kontrolluttag avseende transportörer, vilket innebär att många transportörer utgör kontrollobjekt hos flera länsstyrelser.

Det saknas i nuläget ett heltäckande revisionssystem för det svenska ABP-kontrollsystemet, vilket framför allt beror på att det saknas revisionsförfaranden avseende kommunernas kontroll.

Utifrån hur ABP-kontrollen är organiserad i dag har flera kontrollmyndigheter inom kommunerna och länsstyrelserna inte alltid förutsättningarna för att genomföra riskbaserad offentlig kontroll. Det finns exempelvis stora svårigheter att upprätthålla kompetens hos den personal som utför ABP-kontroll. Ur verksamheternas perspektiv leder dessa brister till en stor osäkerhet kring kontrollerna inom ABP-området.

²¹ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter*, 2023-11-09, s. 30.

13.3 Resultat av Jordbruksverkets internrevisioner

Jordbruksverkets internrevisorer har under de senaste åren granskat flera av Jordbruksverkets olika ansvarsområden men i detta avsnitt redogörs endast för de revisioner som är mest relevanta för utredningen.

Under 2021 granskade Jordbruksverkets internrevisorer Jordbruksverkets styrning av den offentliga kontrollen genom kontrollvägledning. Syftet med revisionen var att verifiera att Jordbruksverkets styrning av offentlig kontroll utförs i enlighet med gällande regelverk och utmynnade i revisionsrapporten: *Revision, Styrning inom offentlig kontroll – Kontrollvägledning*.²² Granskningen resulterade i totalt nio iakttagelser fördelade utifrån revisorernas bedömning av respektive iakttagelse. Iakttagelserna handlade om att det inom flertalet områden saknades förfaranden som säkerställde att den offentliga kontrollen är verkkningsfull, lämplig, enhetlig och opartisk. Med anledning av resultatet lämnades ett antal rekommendationer som innebar att Jordbruksverket skulle ta ett helhetsgrepp när det gällde styrningen av den offentliga kontrollen.

I revisionsrapporten konstaterades vidare bl.a. att det fanns nio kontrollområden där skriftlig vägledning saknades eller var begränsad. För kommunernas enda kontrollområde där vägledning fanns, dvs. ABP-lagstiftningen, var bedömningen att kontrollvägledningen inte var tillräcklig. Det togs också upp att länsstyrelserna ansåg att kontrollvägledningen på tre av fyra kontrollområden var otillräcklig. Vidare konstaterades att styrningen av kontrollmyndigheterna inte var enhetlig utan att det skiljde sig åt, både mellan olika kontrollområden och mellan Jordbruksverket som kontrollmyndighet och externa kontrollmyndigheter. Härutöver ansågs styrningen av den offentliga kontrollen när det gäller hanteringen av intressekonflikt, föranmälan, riskbaserat och regelbundet urval, dokumenterade kontrollförfaranden samt dokumentation av kontrollresultat inte vara tillräcklig.

Under 2023 granskade Jordbruksverkets internrevisorer Jordbruksverkets uppföljning och utvärdering av den offentliga kontrollen. Syftet med revisionen var att verifiera att Jordbruksverkets uppföljning och utvärdering är i enlighet med gällande regelverk

²² Jordbruksverket, *Revision, Styrning inom offentlig kontroll – Kontrollvägledning*, dnr 1.4.3 – 00451/2021, 2021-03-26.

och utmynnade i revisionsrapporten: *Revision, Uppföljning och utvärdering av offentlig kontroll*.²³ Granskningen resulterade i totalt två iakttagelser fördelade utifrån revisorernas bedömning av respektive iakttagelse. Iakttagelserna handlade om att det fanns brister i processen för uppföljning och brister i processen för utvärdering av den offentliga kontrollen. Med anledning av resultatet lämnades ett antal rekommendationer.

I revisionsrapporten beskrivs bl.a. bakgrunden till revisionen. Det anges att det under flera års tid har utförts revisioner av offentlig kontroll inom olika områden som styrs av kontrollförordningen och där Jordbruksverket är central behörig myndighet. Efter att ha genomfört några revisioner med samma inriktning upptäcktes att granskningarna resulterade i liknande iakttagelser för olika kontrollområden. Det gick även att konstatera att verksamheten sällan använde revisionsresultatet för att göra förbättringar av hela kontrollsystemet. Det vanliga var att verksamheten hade avhjälpt bristerna på det område som specifikt ingått i en viss granskning men utan att göra någon bedömning av konsekvenserna för, eller behov av förändring inom, andra kontrollområden. Revisorerna insåg att de behövde förändra sättet att göra revisioner inom området för offentlig kontroll i syfte att få bättre effekt av revisionerna. Detta innebar att revisorerna ville göra bredare revisioner som omfattade flera kontrollområden. Eftersom det vid revisionen som genomfördes under 2021, som handlade om Jordbruksverkets styrning inom offentlig kontroll, identifierades kritiska brister i den interna styrningen och kontrollen gjordes bedömningen att det kunde finnas frågetecken kring vilken kvalitet den offentliga kontrollen som utförs egentligen håller och kan hålla när vägledningen är ofullständig och ibland undermålig. Då Jordbruksverket i den årliga rapporteringen konsekvent rapporterat god regelefterlevnad på alla kontrollområden bedömdes att processerna för uppföljning och utvärdering skulle utvärderas.

I revisionsrapporten konstaterades att det finns flera brister i processen för uppföljning av offentlig kontroll. Exempelvis togs det upp att Jordbruksverket har valt att acceptera att de inte får rapportering från samtliga kontrollmyndigheter när det gäller ABP. Det konstaterades vidare att det inte vidtas några åtgärder vid utebliven inrapport-

²³ Jordbruksverket, *Revision, Uppföljning och utvärdering av offentlig kontroll*, dnr 1.4.3 – 18117/2022, 2023-02-03.

ering för att förbättra fullständigheten, vilket innebär att Jordbruksverket inte presenterar korrekta uppgifter för statistiken på ABP-området. Vidare konstaterades att det finns brister i processen för utvärdering av resultatet av uppföljning av offentlig kontroll.

I revisionsrapporten redogörs också för identifierade risker. Revisorerna uppmärksammade att det inte råder samsyn mellan Jordbruksverket och myndigheterna som utför den operativa kontrollen. Det finns oklarheter kring vem som ska följa upp och utvärdera systemet för offentlig kontroll och vem som utifrån det ska kunna uttala sig om hur regelefterlevnaden på området ser ut. Jordbruksverkets inställning är att varje enskild kontrollmyndighet har en skyldighet att följa upp det egna systemet för offentlig kontroll, eftersom de inte får styra eller påverka en annan självständig myndighet. Revisorerna kunde dock utifrån inhämtade svar från kontrollmyndigheterna konstatera att det inte finns någon enhetlig syn på vilket ansvar de har för uppföljning och utvärdering och att omfattningen på det som varje myndighet gör skiljer sig åt. Revisorerna angav att en förklaring till denna bristande samsyn kan vara den svenska förvaltningsmodellen. En bristande samsyn i kombination med en för svag styrning innebär enligt revisorerna dock en risk att uppgiften att bedöma hur väl kontrollsystemet fungerar inte blir utförd, vilket i förlängningen kan få konsekvenser för både det svenska djurskyddet och svensk livsmedelsförsörjning.²⁴

Enligt revisorerna finns också en stor risk med det faktum att Jordbruksverket inte ger tydliga besked till uppdragsgivaren om regelefterlevnaden. Uppdragsgivaren har då svårt att se behovet av förändringar, både vad gäller kontrollsystemet och i tilldelning av resurser. Enligt revisorerna har inte Jordbruksverket tillräckligt tydligt påtalat de svårigheter som finns med att styra och följa upp kontrollverksamheten som bedrivs genom 290 självstyrande kommuner. Revisorerna uttalar bl.a. följande:

I längden kan dåligt underbyggda bedömningar av att regelefterlevnaden "är god" få mer allvarliga konsekvenser, dels för Jordbruksverket som myndighet i form av risk för förtroendeskada, dels för systemet för offentlig kontroll som helhet vilket kan minska förtroendet för svenska livsmedel och svensk djurhållning.

²⁴ Jordbruksverket, *Revision, Uppföljning och utvärdering av offentlig kontroll*, 2023-02-03, s. 23.

Revisorerna påtalade att Jordbruksverket i större uträckning hade kunnat använda sig av de verktyg som finns till hands, exempelvis förelägganden, i syfte att ställa samma krav på inrapportering av kontrollresultat på samtliga kontrollmyndigheter. Revisorerna redogjorde också för en övergripande bedömning enligt följande:

Vår övergripande bedömning är att Sverige som helhet tydligare behöver bestämma ambitionsnivån för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan och väga risk för liv och hälsa mot de kostnader som ett tillräckligt och effektivt kontrollsystem innebär.

Det kan tilläggas att flera åtgärder har vidtagits efter dessa två revisionsrapporter och åtgärderna har även följts upp av internrevisionen. Flera av åtgärderna har också bedömts som genomförda.

14 Övergripande utmaningar med nuvarande kontrollorganisation

Utöver de problem som vi har kunnat identifiera inom respektive kontrollområde (se kapitel 12 och 13) har vi identifierat andra utmaningar som gäller övergripande för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Många av dessa utmaningar har sin grund i hur kontrollstrukturen ser ut i dag. Det rör bl.a. närliggande offentlig kontroll, t.ex. i samband med slakt, revision och myndighetsgränser. Vi ser även att det finns utmaningar som kvarstår oavsett hur den offentliga kontrollen organiseras och att förändringar i omvärlden påverkar de områden som står under offentlig kontroll.

14.1 Närliggande offentlig kontroll

Ett resultat av att den svenska kontrollorganisationen för livsmedelskedjan är uppbyggd i sektorer uppdelade på livsmedel, foder, ABP och djurskydd är att aktörer som är aktiva inom flera sektorer får kontroll utförd av flera olika myndigheter inom närliggande områden. Det som från den enskilde företagarens perspektiv är en och samma verksamhet kan från kontrollperspektiv utgöra flera olika verksamheter. Några sådana exempel beskrivs nedan. Kontrollen i samband med slakt beskrivs särskilt i avsnitt 14.1.1.

- 853-anläggningar är verksamheter som bl.a. tillverkar eller förpackar animaliska livsmedel. För att få bedriva sådan verksamhet krävs godkännande från Livsmedelsverket före start. Dessa verksamheter omfattas löpande av Livsmedelsverkets kontrollansvar för livsmedel och ABP. Om 853-anläggningar samtidigt har en egen dricksvattenanläggning eller en butik krävs det att kontroll utförs även av den kommunala kontrollmyndigheten.

- En primärproducent av livsmedel omfattas av länsstyrelsens kontrollansvar. Om primärproducenten samtidigt har en butik, egen dricksvattenanläggning eller ett kafé omfattas dessa delar av verksamheten av den kommunala livsmedelskontrollen.
- Vissa bryggerier, destillerier, slakterier, mejerier, tillverkare av vegetabilier och vilthanteringsanläggningar producerar både livsmedel och foder. Om dessa innehåller animaliska ingredienser uppstår även ABP. Beroende på inriktning kontrolleras deras livsmedelsverksamhet och därmed förknippad ABP-hantering av antingen Livsmedelsverket eller kommunen medan fodertillverkningen och därmed förknippad ABP-hantering kontrolleras av Jordbruksverket.
- Transportörer av livsmedel, foder eller ABP kan få kontroll av tre myndigheter beroende på vad de transporterar. Kommunen ansvarar för kontroll av livsmedelssäkerhet, Jordbruksverket ansvarar för kontroll av fodersäkerhet och länsstyrelsen ansvarar för kontroll av transporter av ABP.

De olika kontrollmyndigheterna kontrollerar olika delar av, och olika risker, i verksamheten. Det kan utföras en stor mängd närliggande kontroller från samma perspektiv såsom livsmedelssäkerhet, men utifrån olika regelverk. De olika områdena i livsmedelskedjan innefattar olika sorters risker vilket gör att det är olika aspekter som kontrolleras. Det kan också vara fråga om kontroller som görs från olika perspektiv såsom fodersäkerhet och livsmedelssäkerhet och därmed utgår kontrollen även från olika regelverk.

Efter samråd finns det enligt livsmedelslagen (2006:804) möjlighet till överflyttning av kontrollansvar mellan Livsmedelsverket och kommunen (15 och 16 §§). Exempelvis är kontroll av samtliga 853-anläggningar (exklusive slakterier) i Stockholm och Göteborg överlåtna till respektive kommun. Ett annat exempel är kontroll av en gårdsbutik i anslutning till en 853-anläggning, ansvaret överflyttas ofta men inte alltid, från kommunen till Livsmedelsverket.

Vad gäller kontroll av ABP finns möjlighet att flytta kontroll från kommun till Jordbruksverket och från kommun till Livsmedelsverket (14 och 15 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter [2006:814]) samt att kontrollansvar för transportörer av ABP kan

återtas från länsstyrelserna till Jordbruksverket (11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter).

I övrigt saknas det i dag regler som möjliggör överflyttning av kontrollansvar mellan kommuner,¹ länsstyrelserna,² Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

En konsekvens av att kontroll utförs av flera olika myndigheter i samma näringsverksamhet är att myndigheterna inte känner till varandras planering. Myndigheterna har inte heller tillgång till varandras handlingar med mindre än att de begärs ut.

Följden för den aktör som är föremål för offentlig kontroll är att den kan behöva lämna samma information till olika myndigheter och har flera kontrollmyndigheter att förhålla sig till. Respektive kontrollmyndighet har egna metoder när det gäller utförandet av kontroll samt utformning av kontrollrapporter och beslut.

Även om det faller utanför ramen för den här utredningen kan det vidare konstateras att också andra myndighetskontroller är aktuella för många av dessa verksamheter. Exempelvis ansvarar länsstyrelserna för kontroll av djurskydd och kommunerna utför bl.a. miljötillsyn. Till detta kommer sådan tillsyn som görs av t.ex. Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Den sammanlagda mängden av myndighetskontroller i en näringsverksamhet kan såldes vara stor och när det gäller kontroll inom närliggande områden i livsmedelskedjan är skillnaden inte alltid tydlig för den enskilde.

Ur såväl kontrollmyndigheternas som verksamheternas perspektiv vore det enligt vår bedömning mer lämpligt att endast en kontrollmyndighet ansvarar för kontrollen inom ett område (livsmedel, foder, ABP) och att en överflyttning av kontrollansvaret därför bör kunna ske om verksamhetens utformning leder till att två kontrollmyndigheter har ansvar samtidigt. Det betyder att det även skulle behöva vara möjligt att genomföra överflyttning av kontrollansvaret över gränserna för kontrollområdena, så att exempelvis en kontrollmyndighet för livsmedel även skulle kunna kontrollera foder.

Att klargöra att det endast ska vara en myndighet inom ett kontrollområde och göra det möjligt att flytta över kontrollansvar i fler

¹ Kommuner kan med stöd av 9 kap. 37 § kommunallagen besluta om avtalssamverkan, vilken kan innefatta att den ena kommunen utför kontroll åt den andra. Detta är dock inte att se som en överflyttning av kontroll i den mening som avses här.

² Inom djurskyddsområdet får länsstyrelser komma överens om att överföra offentlig kontroll mellan sig (8 kap. 6 § djurskyddsförordningen) men motsvarande möjlighet saknas inom livsmedels- foder- och ABP-området.

situationer än i dag ändrar dock inte det faktum att de olika lagstiftningsområdena kräver djupa kompetenser inom vitt skilda områden. Gällande komplexa verksamheter kommer det troligen i många fall fortfarande att krävas flera olika kontroller, men en sådan ändring kan leda till bättre samordningsmöjligheter än nuvarande lagstiftning.

14.1.1 Kontrollansvar i samband med slakt

Inledningsvis kan det konstateras att processen runt slakt är känslig eftersom det rör sig om levande djur som riskerar att utsättas för onödig stress och lidande om de inte hanteras på ett lämpligt sätt. Därtill måste flera olika aktörer tillsammans säkerställa att djuren inte transporteras om det inte är lämpligt. Hänsyn ska tas till såväl djurskydd som djurhälsa och livsmedelssäkerhet. Därtill aktualiserar myndighetsgränserna frågor om sekretess. Processen har även ett nära samband med djurhållningen på gården. Det finns utmaningar som härrör från hur kontrollorganisationen är utformad och befintlig fördelning av kontrollansvaret. Andra frågor handlar bl.a. om materiella regler och tillämpningen av dessa. De sist nämnda frågorna återkommer vi till senare i detta avsnitt.

Det är endast de djurskyddskontroller som utförs i samband med slakt som ingår i denna utredning. I syfte att redovisa hur vi ser på den avgränsningen och för att ha en utgångspunkt för problembeskrivningen beskriver vi de olika momenten från det att djuren befinner sig på gård till att slakten är genomförd i tabell 14.1 nedan. De moment som omfattas av utredningen är nr 2–5. För varje moment beskrivs vad det aktuella skedet i händelsekedjan omfattar, vilken aktör som är föremål för kontroll, vilken typ av offentlig kontroll som utförs och vilken myndighet som ska utföra kontroll enligt gällande nationell rätt.

Det vi beskriver i tabellen är en typiskt förekommande situation avseende slakt, alltså att djuren transporteras från gården till ett slakteri som är en av Livsmedelsverket godkänd 853-anläggning. Beträffande tama nötkreatur, tama hästdjur, tamsvin, får och getter kan ett slakteri ansöka hos Livsmedelsverket om att få slakta ett mindre antal på härkomstgården (slakt på gård). Vid slakt på gård gäller samma regler som i ett slakteri, vilket bl.a. innebär att Livsmedelsverket genom officiell veterinär utför besiktning före slakt samt närvarar under

slakt på gården. Officiell veterinär utfärdar officiellt intyg som ska medfölja de slaktade djuren eller skickas i förväg till slakteriet.³ Eftersom det även vid slakt på gård genomförs djurskyddskontroll i samband med slakt ingår kontrollen i denna utredning. Då slakt på gård är en del av officiella veterinärers ordinarie ansvar och Livsmedelsverkets organisation kommer vi inte att behandla den typen av slakt separat.

En annan situation som kan uppstå är att akut skadade djur behövs avlivas på gården (nödslakt) och sedan skickas till ett slakteri. Djuret ska avlivas på gården av behörig slaktpersonal så snart som möjligt efter att en officiell veterinär från Livsmedelsverket har besiktigt det levande djuret. Vidare måste bl.a. regler om mage och tarmar och nedkylning under transport följas. Den officiella veterinären utfärdar ett officiellt intyg som ska medfölja de slaktade djuren eller skickas i förväg till slakteriet.⁴ Eftersom nödslakt, precis som slakt på gård, är en del av officiella veterinärers ordinarie ansvar och Livsmedelsverkets organisation kommer vi inte att behandla den typen av slakt separat.

Beträffande producenter som säljer små mängder kött från fjäderfä och hardjur som slaktas på gården, och säljs direkt till konsument eller till detaljhandel, är dessa undantagna från EU-förordning 853/2004 och därmed från kravet på godkännande för 853-anläggningar.⁵ Avseende livsmedelshygien i dessa anläggningar gäller i stället för EU-förordning 853/2004, EU-förordning 852/2004 samt nationella regler.⁶ För dessa nollskaliga slakterier (även kallade 852-anläggningar) finns det inte några krav på att besiktning av officiell veterinär ska ske vid varje slakt. Kommunen är kontrollmyndighet avseende livsmedel, och länsstyrelsen är kontrollmyndighet avseende djurskydd. Eftersom djurskyddskontroll som görs i nollskaliga slakterier inte regelmässigt sker i samband med varje slakt ingår inte den djurskyddskontrollen i utredningen. Då livsmedelskontrollen av de nollskaliga slakterierna är en del av kommunernas ordinarie ansvar kommer vi inte att behandla den typen av kontroll separat.

³ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/slakteri-och-vilthanteringsanlaggning/slakt-pa-gard>, hämtad 13 januari 2025.

⁴ <https://jordbruksverket.se/djur/lantbruksdjur-och-hastar/notkreatur/slakt-avlivning-och-hantering-av-doda-notkreatur>, hämtad 13 januari 2025

⁵ Artikel 1.3 d i förordning (EG) nr 853/2004.

⁶ 44 § 2 p. LIVSFS 2005:20 om livsmedelshygien.

Slakt för husbehov, dvs. när djur avlivas på gården och köttet sedan tas vara på inom det egna privata hushållet, står inte regelmässigt⁷ under offentlig kontroll och faller därmed utanför denna utredning.

Tabell 14.1 Händelseordning och kontroll i samband med slakt

I tabellen återges ansvarig kontrollmyndighet enligt gällande svensk rätt. Med DjF avses djurskyddsförordningen, med LF avses livsmedelsförordningen

Händelsekedja	Aktör	Typ av myndighetskontroll	Kontrollmyndighet
1 En primärproducent föder upp eller håller djur för livsmedelsproduktion. Primärproducenten anmäler djuren till slakt.	Primärproducenten	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
2 Transport till slakt inleds med att en organisatör* tar emot primärproducentens anmälan och planerar transporten från gård till slakteriet. Organisatören kan vara slakteriet eller transportören.	Slakteriet eller transportören	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
3 a) Transportens förare tillsammans med djurhållare och djurskötare lastar slaktdjuren hos primärproducenten. b) Djuren transporteras till slakteriet.	Transportören** (föraren)	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
3 c) Djuren lastas av vid slakteriet. Det kontrolleras bl.a. om djuren kan antas ha varit i skick för transporten.	Transportören	Djurskyddskontroll	Grundläggande djurskydd: Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF) Specifikt djurskydd: Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF)
3 d) Djuret besiktas för att bl.a. avgöra om det kan användas som livsmedel ("levandedjursbesiktning").	Slakteriet	Livsmedelskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (23 § 1 p LF)

⁷ Slakten kan dock ha orsakats av en händelse som faller inom ramen för djurskyddskontroll.

Händelsekedja	Aktör	Typ av myndighetskontroll	Kontrollmyndighet
4 Djuren befinner sig i slakteriet i väntan på slakt.	Slakteriet	Djurskyddskontroll	Grundläggande djurskydd: Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF) Specifikt djurskydd: Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF)
5 Slakteriet genomför slakten. Efteråt görs en besiktning av kropp och organ ("köttbesiktning").	Slakteriet	Djurskydds- och livsmedelskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF + 23 § 1 p LF)

* Organisatör: i) transportör som har lagt ut en del av befordran på underentreprenad till minst en annan transportör, eller ii) fysisk eller juridisk person som har ingått avtal om en befordran med mer än en transportör, eller iii) person som har undertecknat avsnitt 1 i färdjournalen enligt bilaga II. (EG) 1/2005 Artikel 2 q.

** Transportör: varje fysisk eller juridisk person som transporterar djur för sin egen eller annans räkning. (EG) 1/2005 Artikel 2 x.

Svensk tillämpning avviker från EU-rätten

Kopplat till moment 3–5 har vi identifierat att det går att ifrågasätta om svensk tillämpning uppfyller de krav som EU ställer på offentlig kontroll i samband med slakt. Det gäller kontrollansvaret för djurskydd i samband med transport, kontrollansvaret för djurskydd i slakteri och vid slakt samt den beslutsbehörighet som officiell veterinär har.

Kontrollansvar djurskydd i samband med transport (moment 3)

I artikel 38 kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll (förordningen om slaktkontroll) anges att den officiella veterinären ska verifiera efterlevnaden av bestämmelserna om djurskydd vid transport i enlighet med förordning (EU) nr 1/2005. Inom EU är

det vanligast att kontrollmyndigheten har en officiell veterinär med vid transportkontroll. Många gånger har myndigheten som ska utföra transportkontroll på vägarna en organisation i form av en s.k. task force, i vilken det oftast ingår en officiell veterinär.

I svensk rätt är djurskyddskontroll av transport till slakt inte reglerad separat. Den befintliga regleringen utgörs av 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen om länsstyrelsernas kontrollansvar för det grundläggande djurskyddet, och 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen om Livsmedelsverkets genom officiella veterinärers ansvar för det specifika djurskyddet i slakteriet. Den senare bestämmelsen har rubriken ”Djurskyddskontroll på slakteri” och hänvisar till artikel 18 kontrollförordningen som i sin tur hänvisar till förordningarna (EG) nr 852/2004, (EG) nr 853/2004, (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1099/2009. Officiella veterinärer finns förordnade inom Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket. Kontrollen av transport utövas som huvudregel av djurskyddshandläggare från länsstyrelserna. Livsmedelsverkets officiella veterinärer utövar avseende transporten endast viss djurskyddskontroll av djuren vid avlastning till slakteriet, och inte vid samtliga avlastningar.

Det kan också noteras att när Jordbruksverket rapporterar till EU-kommissionen uppstår det svårigheter avseende rapportering av brister i samband med transport. De kontroller som sker vid avlastning (moment 3 c i tabellen) avser skicket på djuren men inte t.ex. om fordonen uppfyller de krav som ställs. Nuvarande kontroller vid avlastning räknas därför inte som fullständiga transportkontroller enligt (EU) nr 1/2005. För att avlastningskontrollen ska räknas som fullständiga transportkontroll behöver en officiell veterinär medverka vid avlastningen. Härvid ska officiell veterinär kontrollera hela transportmomentet, vilket bl.a. innefattar djurens skick, fordonet och dokumentation. Denna del av kontrollen behöver göras direkt i anslutning till avlastning och kan inte vänta.

Kontrollansvar djurskydd i slakteri och vid slakt (moment 4–5)

Kontrollansvaret för djurskydd när djuren är på plats i slakteriet är delat mellan länsstyrelsen och Livsmedelsverket. Länsstyrelsen ansvarar för det grundläggande djurskyddet enligt 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen. Det grundläggande djurskyddet innefattar både in-

spektioner och revisioner. Livsmedelsverket ska genom de officiella veterinärerna utöva de djurskyddskontroller som särskilt anges i 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen, dvs. de djurskyddskontroller som ska utföras enligt artikel 18 i förordningen om slaktkontroll. Kontrollen gäller hantering och hållande av djur från det att djuren anländer till slakteriet och fram till att de är konstaterat döda. Kontrollen kan avse lokalfrågor som t.ex. förekomsten av hala golv och att det finns friskt vatten. Gällande exempelvis stallar och transportvägar inne i slakteriet kontrollerar båda myndigheterna samma sak.

Beslutsbefogenhet i samband med slakt

Av artikel 44 i förordningen om slaktkontroll framgår att den officiella veterinären i händelse av bristande efterlevnad av bestämmelserna om skydd av djur under slakt omedelbart ska verifiera att aktören vidtar nödvändiga åtgärder för att rätta till bristen och hindra att den upprepas. Den officiella veterinären ska vidare vidta proportionerliga och etappvisa verkställighetsåtgärder.

Den officiella veterinären kan enligt 5 kap. 2 § djurskyddsförordningen besluta om en form av kraftigare ingripande genom s.k. ”nödbeslut”. Den officiella veterinären ska, när djur utsätts eller kan utsättas för lidande, förbjuda slakt, besluta om omedelbar avlivning av djuret eller vidta andra åtgärder som krävs omedelbart från djurskyddssynpunkt.

Eftersom den officiella veterinären i svensk rätt inte är utpekad som kontrollmyndighet⁸ har den inte behörighet att enligt 8 kap. 9 § djurskyddslagen (2018:1192) besluta om alla de förelägganden som behövs för att lagstiftningen ska följas. Denna beslutsbehörighet tillkommer endast länsstyrelsen. Om en officiell veterinär noterar djurskyddsbrister av mer strukturell natur som inte är akut överlämnas informationen till länsstyrelsen för vidare handläggning.

Nackdelar med nuvarande fördelning av kontrollansvar

Det är i Sverige inte en officiell veterinär som utför den huvudsakliga andelen av djurskyddskontroller när det gäller transport till slakteri. Det kan därför ifrågasättas om den svenska kontrollorganisationen

⁸ Jfr 8 kap. 1 § djurskyddslagen och 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen.

helt stämmer överens med vad som följer av EU-rätten. I slakteri-anläggningen har två olika myndigheter, länsstyrelsen och Livsmedelsverket, kontrollansvar för djurskydd. Det finns i svensk rätt ingen tydlig gränsdragning mellan myndigheternas ansvar. Det kräver analyser av olika EU-förordningar för att utläsa innebörden av den officiella veterinärens roll och därefter motsatsvis utläsa vad länsstyrelsens roll är. Detta är en otydlighet som funnits sedan EU:s första kontrollförordning trädde i kraft och bestämmelser infördes i nationell rätt om det delade kontrollansvaret för djurskyddskontroll på slakterierna.⁹ Även beslutsbehörigheten kan sägas vara delad mellan myndigheterna eftersom länsstyrelsen har den grundläggande behörigheten att meddela beslut och Livsmedelsverkets officiella veterinär enbart kan meddela nödbeslut. Länsstyrelsen har inte officiella veterinärer anställda och är inte den myndighet som närvarar vid slakt. Enligt vår bedömning säkerställer inte den svenska tillämpningen och kontrollorganisationen i slakteriet att en officiell veterinär i händelse av bristande efterlevnad kan meddela de beslut som enligt EU-rätten ska kunna meddelas.

Nuvarande fördelning av kontrollansvar leder till negativa konsekvenser för alla parter som berörs av offentlig kontroll vid och i anslutning till slakt. Att kontrollorganisationen är krävande och skapar otydligheter har framförts i en skrivelse från Jordbruksverket till regeringen.¹⁰ Jordbruksverket har också föreslagit att det ska utredas om det är effektivare och enklare med en nationell kontrollmyndighet som ansvarar för djurskyddskontrollerna vid slakterierna. Livsmedelsverket har redogjort för att det finns ett behov av att officiell veterinär ges behörighet att besluta om proportionerliga och etappvisa verkställighetsåtgärder, bl.a. för att på ett effektivt sätt kunna ställa krav på de verksamheter som inte följer gällande regler och därmed får otillbörliga fördelar gentemot sina konkurrenter. Det framhålls också att det är förvirrande för slakterierna att det är två olika myndigheter som kontrollerar djurskyddet. Att det finns två kontrollmyndigheter kan ibland leda till oklarheter genom att verksamheten ger information till den ena myndigheten och inte den andra eller att myndigheterna gentemot slakteriet agerar motstridigt i fråga om uttalanden eller beslut. Flera av de aspekter som kontrollmyndighe-

⁹ SOU 2011:75, *Ny djurskyddslag*, s. 369.

¹⁰ Jordbruksverket, *Hemställan om översyn av ansvar för offentlig kontroll av djurskydd vid slakterier*, 2022-08-2, dnr 5.2.17-14787/2022.

terna har fört fram visar hur nuvarande organisation medför nackdelar för slakterierna. Den nuvarande otydliga uppdelningen av offentlig kontroll upptar onödig tid för de inblandade.

Andra utmaningar i samband med slakt

När vi har undersökt organisationen för livsmedels- och djurskyddskontroll i samband med slakt har vi uppmärksammat att det förekommer andra utmaningar än sådana som direkt relaterar till den befintliga kontrollorganisationen. Som noterats ovan är processen komplex eftersom det rör sig om levande djur, och att flera olika aktörer tillsammans måste se till att djuren inte transporteras till slakt om det inte är lämpligt. Vidare är det en process som angränsar till frågor utanför denna utredning såsom djurhälsa och djurskydd vid djurhållningen på gården. Även inom dessa angränsande områden finns regelverk och kontrollmyndigheter som aktörerna måste förhålla sig till. På grund av myndighetsgränserna aktualiseras även frågor om sekretess. Vi har också identifierat omständigheter som påverkar djurägarens ställning.

Sekretess

Om den officiella veterinären vid inspektion i slakteriet exempelvis noterar sjukdom hos ett djur och problemet uppstod i primärproduktionen och gäller t.ex. djurskyddet, har den officiella veterinären en informationsplikt.¹¹ Informationsplikten fullgörs genom att Livsmedelsverket skickar ett meddelande med uppgifter såsom namn på djurhållare eller transportör och information om bristerna och händelseförlopp till berörd myndighet (t.ex. länsstyrelsen, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt) med kopia till djurhållaren och besättningsveterinären. Djurhållaren ska dock enligt den aktuella bestämmelsen inte informeras om det skulle påverka senare rättsliga förfaranden, vilket kan vara fallet om kontrollmyndigheten måste anmäla bristen till rättsväsendet.¹²

Om Livsmedelsverket bedömer att uppgifter i handlingen gäller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, och det kan antas att den

¹¹ Se förordning (EU) 2019/627 artikel 39.2 b.

¹² Jfr 8 kap. 5 § djurskyddslagen.

enskilde lider skada om uppgiften röjs, kan myndigheten när den upprättat handlingen sekretessbelägga uppgifterna med stöd av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400; OSL), jämfört med 9 § offentlighets- och sekretessförordning (2009:641; OSF) samt punkt 28 eller punkt 30 i bilagan till OSF.¹³ På motsvarande sätt ska länsstyrelsen när handlingen inkommer till myndigheten pröva om det föreligger sekretess enligt samma bestämmelse.

Vid skadebedömningen kan myndigheterna behöva beakta att information kan utvinnas genom pusselläggning (se RÅ 1989 ref. 111). Sådan pusselläggning kan ske om Livsmedelsverket och länsstyrelserna gör olika bedömningar av vilken uppgift som bör omfattas av sekretess. Om den ena myndigheten sekretessbelägger namn och den andra myndigheten sekretessbelägger andra uppgifter som brister och händelseförlopp kan samtliga sekretessbelagda uppgifter röjas efter att begäran om utfående av allmän handling görs vid båda myndigheterna. I syfte att förhindra att aktörer ska komma till skada på grund av att Livsmedelsverket och länsstyrelserna maskerar handlingarna på olika sätt, har Livsmedelsverket sedan mitten av 2024 valt att – i de fall sekretess föreligger – sekretessbelägga uppgifterna på samma sätt som länsstyrelserna¹⁴ gör, dvs. att brister och händelseförlopp sekretessbeläggs i stället för namn.

Dialog

När information om brister rörande djurskyddet på gård skickas från Livsmedelsverket upplever många djurägare att det tar för lång tid innan denna information når dem. Det kan avse information som djurägaren behöver få skyndsamt för att förbättra djurskyddet på gården. I vissa fall uppmärksammas påtalade brister av media eller allmänheten innan djurägaren har fått informationen.

Det är vidare vanligt att företrädare för verksamheter upplever att officiella veterinärer vid slakteriet och besättningsveterinärer på gården gör olika bedömningar avseende djurens skick. Det pekas ut som ett problem att de officiella veterinärerna inte har tillgång till länsstyrelsens system eller tidigare fattade beslut och att de officiella

¹³ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholm 2020-10-21, mål nr 4940-20.

¹⁴ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholm 2024-03-04 mål nr 460-24.

veterinärerna i många fall saknar erfarenhet av lantbruksdjur och den praktiska verksamheten på gårdarna.

Även det faktum att avvikelser inom djurskyddet som upptäcks vid slakt kan utgöra en överträdelse av djurskyddslagen skapar oro eftersom kontrollmyndigheten måste anmäla sådana omständigheter till rättsväsendet. Uppgifter som gäller förundersökning i brottmål är belagda med sekretess vilket innebär att kontrollmyndigheten inte kan informera aktören om att processen inleds (18 kap. 1 § OSL).

Djurägarens ställning

Processen från gård till slakteri kan som vi beskriver ovan delas in i olika moment. I varje moment finns en aktör och en eller flera myndigheter som utövar kontroll och det förekommer dialog mellan dem. En situation som framhävts som utmanande är när dialog utöver den mellan berörd aktör och kontrollmyndighet i det aktuella momentet ska ske. När det kommer till slakten, moment 5 i tabellen, är det slakteriet som är föremål för kontroll ("kontrollobjekt") och Livsmedelsverket genom officiell veterinär som utför kontroller enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen (2019:66) och 23 § livsmedelsförordningen (2006:813). Det är alltså inte djurägaren utan slakteriet som är motpart, och som kan överklaga beslut som fattas av Livsmedelsverket, exempelvis när kött otjänligförklaras som livsmedel. Samtidigt påverkar beslutet djurägaren ekonomiskt eftersom djurägaren får betalt för de djur som slakteriet kan producera kött ifrån. Kassation av hela slaktkroppar medför stora förluster för djurägaren. Vi kan härvid konstatera att frågan om klagorätt är en processrättslig fråga som ligger utanför ramen för denna utredning. Enligt gällande praxis har djurägare inte klagorätt när det gäller Livsmedelsverkets beslut som riktar sig till ett slakteri och som avser t.ex. otjänligförklaring av kött.¹⁵ Det har framställts behov av att stärka djurägarens ställning i det sammanhanget. Djurägare har beskrivit att Livsmedelsverket före den nu etablerade praxisen om djurägarens klagorätt skickade beslut om vissa kassationer till djurägaren för kännedom, och att det gjorde att djurägaren direkt kunde vidta åtgärder avseende djurskydd och livsmedelssäkerhet på gården. Även om det totalt sett är

¹⁵ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 26 november 2018 i mål nr 2668-18.

fråga om ett begränsat antal helkassationer om året¹⁶ är det för den enskilde djurägaren fråga om betydande värden. Eftersom djurägaren inte längre får information om kassationer upplever de att deras ställning har försämrats.

14.2 Utmaningar i revisionssystemet

Det nationella revisionsmålet har varit att Sverige ska ha ett revisionssystem som är heltäckande och riskbaserat. I ett flertal rapporter har det däremot påpekats att det finns flera luckor i det nationella revisionssystemet. Under våren 2020 presenterade Jordbruksverket och Livsmedelsverket i samarbete med Samrådsgruppen för revision rapporten *Uttredning av det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan med förslag till en verkningsfull revisionsorganisation*.¹⁷ I rapporten konstaterades flera brister i revisionssystemet och det lämnades flera rekommendationer såsom exempelvis följande.

- Att antalet organisationer som utför revision ska begränsas för att underlätta en samordning av systemet.
- Att Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska fortsätta med internrevisioner av respektive myndighets kontroll.
- Att Jordbruksverket och Livsmedelsverket ska erbjuda fortsatt revision av länsstyrelserna, men att myndigheterna ska samverka bättre.
- Att länsstyrelserna ska erbjuda fortsatt revision till de kommunala kontrollmyndigheterna, men att dessa ska samverka så att varje revisor utför minst tio ordinarie revisioner per femårsperiod. Revision av ABP-kontrollen på lantbruk m.m. ska utföras.
- Att samtliga myndigheter som i dag utför revision ska få bemyndigande att få utföra revisioner inskrivet i sina instruktioner och att avtal skrivs mellan den myndighet som vill bli reviderad och den myndighet som ska utföra revisionen.

¹⁶ År 2022 meddelade Livsmedelsverkets officiella veterinärer 575 beslut om helkassation av nötkreatur, varav 353 beslut berodde på allmänt utbredd sjukdom hos djuret.

¹⁷ Livsmedelsverket och Jordbruksverket, *Uttredning av det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan*, dnr 2020/02068.

- Att Livsmedelsverket ska få bemyndigande i sin instruktion att ansvara för samordningen av Sveriges revisionssystem.
- Att Nationell revisionsgrupp (Samrådsgruppen för revision) ska stödja Livsmedelsverket i samordningen av Sveriges revisions-system.
- Att den myndighet som ska bli reviderad finansierar revisionen, antingen genom egen internrevision eller genom att ge en annan myndighet eller ett företag i uppdrag att mot en ersättning utföra revisionen.

Såsom har redogjorts för i kapitel 8 har några av dessa rekommendationer implementerats sedan rapporten presenterades. Det finns dock utmaningar och flera brister i revisionssystemet som alltjämt kvarstår. I Livsmedelsverkets och Samrådsgruppen för revisions samarbetsrapport *Utredning av ett heltäckande revisionssystem* som presenterades 2023¹⁸ redogör Livsmedelsverket och samrådsgruppen närmare för de brister som kvarstår. Här nedan redogörs för vilka dessa är.

14.2.1 Revisioner av de centrala och regionala kontrollmyndigheterna

I rapporten framgår att både Jordbruksverket och Livsmedelsverket har fungerande internrevisioner av sina myndigheter. De omfattar revisioner av myndigheternas offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförfordningen samt av deras stöd och vägledningsansvar.

Under 2023 genomförde Livsmedelsverket och Jordbruksverket revisioner vid totalt sju länsstyrelser inom områdena livsmedel, foder, ABP, djurskydd och djurhälsa. Revision vid tre av länsstyrelserna genomfördes gemensamt av både Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Under perioden 2019–2023 har samtliga länsstyrelser blivit reviderade av Jordbruksverket eller av Livsmedelsverket.

¹⁸ Se Livsmedelsverkets och samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport, *Utredning av ett heltäckande revisionssystem, Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner samt säkerställande av tillgång till sakkunniga*, S – 2023 nr 05, s. 19.

14.2.2 Revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna

Revision av de kommunala kontrollmyndigheterna utfördes tidigare av länsstyrelserna men dessa är numera pausade. Orsaken är oklarheter i länsstyrelsens bemyndigande och finansieringen av revisionen.¹⁹ Revisionerna utfördes med en frekvens på vart femte år och det var Livsmedelsverket som årligen sammanställde en rapport av resultatet efter revisionerna. Exempel på brister som uppmärksammades gällde finansieringen av kontrollverksamheten och att det saknades system för kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, planer och arbetssätt för att säkerställa att livsmedelskontrollen var verkkningsfull.²⁰

I Livsmedelsverkets rapport *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2023* anges att det inte har skett någon revision alls beträffande 143 kommunala kontrollmyndigheter under den senaste femårsperioden.²¹ I Livsmedelsverkets och samrådsgruppens samarbetsrapport från 2023 har bl.a. konstaterats att drygt 40 procent av de kommunala kontrollmyndigheterna inte har blivit reviderade under perioden 2018–2022 samt att andelen ökar eftersom uppehållet i kommunrevisionerna fortfarande pågår. Under perioden 2019–2023 reviderades 46 procent av alla myndigheter som utför livsmedelskontroll jämfört med 63 procent under perioden 2018–2022 och 79 procent under perioden 2017–2021.²² I rapporten anges även att det under 2023 inte genomfördes någon revision av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll. Såsom konstateras i kapitel 8 saknas det uppgifter om i vilken utsträckning de kommunala kontrollmyndigheterna revideras i enlighet med artikel 6 i kontrollförordningen.

I rapporten konstateras vidare att Sverige med anledning av de pausade revisionerna av de kommunala kontrollmyndigheterna inte följer EU-kommissionens vägledning om revisionsfrekvens. Vid

¹⁹ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/revision-av-livsmedelskontrollen>, hämtad den 11 april 2025.

²⁰ Livsmedelsverkets och samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport, *Utredning av ett heltäckande revisionssystem, Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner samt säkerställande av tillgång till sakkunniga*, S – 2023 nr 05, s. 29–30 och Livsmedelsverket, *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2023, Resultat från revisioner av Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter*, PM 2024, s. 7.

²¹ Livsmedelsverket, *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2023, Resultat från revisioner av Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter*, PM 2024, s. 15.

²² A.a., s. 7.

tidigare revisioner som länsstyrelserna genomförde framkom att många kommunala kontrollmyndigheter har haft flera brister i sin kontrollverksamhet. Revisionerna har lett till att dessa brister har kunnat uppmärksammas och på så sätt kunnat åtgärdas. Eftersom revisionerna numera är pausade kan de brister som finns i kontrollverksamheten och som inte uppmärksammas i förlängningen påverka livsmedelssäkerheten negativt. Dessutom har DG SANTE F också uppmärksammat att revisionerna av de kommunala kontrollmyndigheterna är pausade och har publicerat information om detta i Sveriges landsprofil på sin hemsida. Detta kan i förlängningen leda till att Sveriges kontroll- och risksystem riskerar att förlora sin trovärdighet ur ett internationellt perspektiv. Ur företagets perspektiv är detta negativt eftersom detta försämrar deras konkurrenskraft på den internationella marknaden.

14.2.3 Revision av kontrollen inom ABP-området

Av Livsmedelsverkets och samrådsgruppens rapport från 2023 framgår att Jordbruksverket under 2019 genomförde en internrevision av sin process för godkännande av anläggningar enligt lagstiftningen för ABP och därav framställda produkter. Brister som noterades rörde bl.a. avsaknad av stödjande dokument och brister i vägledning. Dessa brister har åtgärdats. I övrigt har inga revisioner utförts av kontrollen av ABP under de senaste fem åren.

I rapporten framgår vidare att det är känt att kontroll inom ABP-området under en längre tid varit nedprioriterat av länsstyrelserna. Med anledning av detta finns området med i Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets gemensamma revisionsprogram för revisioner av länsstyrelsernas kontroll. År 2023 utfördes revisioner och under 2024 har det utförts fyra revisioner. År 2025 planeras det att utföras tre revisioner enligt revisionsprogrammet för 2025.

Under 2020 utförde DG SANTE F en revision på området och gav Sverige några rekommendationer om hur kontrollsystemen kan förbättras.²³

²³ DG SANTE 2020-7010 revision för att utvärdera genomförandet av offentlig kontroll av hygien, spårbarhet och distribution av animaliska biprodukter och därav framställda produkter.

14.3 Andra utmaningar i kontrollorganisationen

Förutom nackdelar som kan kopplas till fördelning av kontrollansvar i kontrollorganisationen och därmed lösas genom ändringar av densamma, har vi uppmärksammat ett antal andra utmaningar som består oavsett huvudman för kontrollen. Eftersom utmaningarna påverkar möjligheterna att utföra kontrollen behöver de beaktas inför överväganden om förändringar av organisationen.

14.3.1 Möjligheter till rekrytering

Vi har tidigare beskrivit att det är svårt för en mindre kontrollmyndighet att upprätthålla den kompetens som behövs för att klara uppdraget. Vidare finns det kontrollområden som kräver specialistkompetens. Dessa omständigheter gör att det för dessa myndigheter finns utmaningar med att uppnå tillräcklig bemanning vid sjukdom och annan frånvaro. Till viss del går det att förbättra förutsättningarna för kontrollmyndigheter att upprätthålla kompetens genom att förändra utformningen av kontrollorganisationen. Flera kontrollmyndigheter vittnar dock om en generell svårighet att rekrytera och behålla personal. Det kan finnas flera olika orsaker till det. Alla kontrollmyndigheter måste vara attraktiva arbetsgivare för att rekrytera och behålla kvalificerade inspektörer. Möjligheten till detta varierar beroende på var myndigheten finns geografiskt, storlek på arbetsplatsen och löneläge. Möjligheterna att utföra utvecklande arbetsuppgifter och ta del av kollegial gemenskap påverkar också hur tilltalande en arbetsplats är.

Svårigheten att rekrytera kan också bero på en generell nationell brist på personer med adekvat utbildning. Denna utmaning är i vart fall utbredd över hela kontrollorganisationen för livsmedel. Statskontoret uppgav i en rapport från 2017 att en genomgående uppfattning bland de Statskontoret varit i kontakt med är att många kommuner har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens och erfarenhet för arbete med livsmedelskontroll. Vidare angav Statskontoret att det är särskilt svårt för små kommuner när det gäller rekrytering, men att även länsstyrelserna och Livsmedelsverkets regionala avdelningar har liknande problem.²⁴ Exempelvis utförde Livsmedels-

²⁴ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 19.

verket inte all planerad kontroll av fjäderfäslakt under 2023 eftersom det saknades veterinärer. Vidare utgör personalbrist skälet till att länsstyrelserna i varierande grad har genomfört den nationella kontrollplaneringen.

Vidare kan vi notera att den utbildning till kostvetare som finns i Umeå, vilken är en av de utbildningar som förekommer bland de personer som arbetar som inspektörer, har omarbetats till distansutbildning. Programmet har funnits sedan 2004 men p.g.a. lågt söktryck förändrades det år 2022. Från att under många år ha haft 20 utbildningsplatser har dessa från hösten 2024 utökats till 24 platser för att kunna ta emot det ökande antalet sökande som förändringen till distansutbildning medfört.

Det kan alltså konstateras att det finns utmaningar när det gäller att rekrytera kontrollpersonal med rätt kompetens i hela Sverige och inom flera olika områden.

14.3.2 Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar

När det gäller landets geografiska och demografiska förutsättningar, och betydelsen det har för utförandet av offentlig kontroll, har flera personer pekat på den utmaning det innebär att delar av landet är glest befolkat. I dessa delar av landet har kontrollmyndigheterna långa avstånd till en del av sina kontrollobjekt. Det kan också vara svårt att ta sig till vissa anläggningar med bil. Konsekvenser av det blir höga kostnader för transporter. Vidare kan ett oanmält kontrollbesök vid en verksamhet som visar sig vara stängd just den dagen bli mer kännbart i tidsåtgång jämfört med en kommun där inspektören har sina objekt inom några kilometer. Kiruna, som är den största kommunen i landet, har en yta på 19 163 kvadratkilometer, vilket kan jämföras med den minsta kommunen Sundbyberg som har 9 kvadratkilometer i yta.²⁵

Utmaningen med Sveriges geografi och demografi är densamma oavsett utförare av offentlig kontroll.

²⁵ Kommuner med störst och minst landareal 2020 (scb.se).

14.3.3 Myndighetsgränser

Respektive myndighet i livsmedelskedjan är behörig att utföra kontroll och fatta beslut inom sitt sakområde och i sitt geografiska upptagningsområde. Det innebär att det i Sverige inte finns något sammanhållet ansvar för aktörer som verkar i flera led av livsmedelskedjan, vilket får flera olika effekter. Aktörer verksamma inom olika sakområden eller olika geografiska områden måste registrera sig eller söka tillstånd hos samtliga myndigheter som är ansvariga för det område aktören verkar inom. Exempelvis måste t.ex. alla butiker i en affärskedja registrera sig hos respektive kommun. Den information kontrollmyndigheterna behöver måste verksamheten lämna till samtliga kommuner, även om informationen redan har lämnats till en annan kontrollmyndighet. Vidare är den kontroll som kommunerna och länsstyrelserna utför begränsad till den egna kommunens respektive länets yta och det saknas möjlighet att meddela beslut som gäller i hela landet. Kontrollkedjan som helhet har svårare att upprätthålla regelbunden kontroll av verksamheter som flyttar sig över geografiska gränser. Oseriösa aktörer kan utnyttja den fördröjning som kan uppstå när en myndighet är begränsad att agera och måste ta kontakt med en annan myndighet. Detta kan i sin tur få konsekvenser i form av minskad konkurrenskraft.

Digitala system och register

Flera olika kontrollmyndigheter har specifikt påtalat att myndigheternas olika ärendehanteringssystem utgör hinder för ett effektivt arbete. Systemen är olika utformade och är inte alltid kompatibla med varandra. Detta ger upphov till en omfattande hantering av information, innefattande administration och rapportering. Detta administrativa arbete tar tid från kontroller. Det saknas i dag ett för alla kontrollmyndigheter gemensamt anläggningsregister. Konsekvensen blir att kontrollmyndigheterna bara känner till de uppgifter som finns i det egna systemet. Även om en annan myndighet har hämtat in en uppgift är de andra myndigheterna förhindrade att dra nytta av detta. Varje enskild myndighet måste alltså begära in de uppgifter den behöver, även om informationen redan finns hos en annan myndighet.

Ytterligare en dimension är att den digitala mognaden hos de olika kontrollmyndigheterna varierar. Vidare kan olika juridiska bedömningar av dataskyddsfrågor förekomma och verksamhetsutveckling prioriteras olika.

Därtill kan nämnas att regeringen har som mål att bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter, vilket till stor del handlar om hanteringen av data. För att utveckla dataarbetet i Sverige bör enligt Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) principen ”en uppgift en gång” vara utgångspunkten. DIGG:s bedömning är att den gemensamma digitala infrastrukturen i Sverige länge varit efterfatt och att mycket arbete återstår.²⁶ Att detta är negativt för verksamheterna uppmärksammandes av *Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion* SOU 2024:56. I utredningen uttalas att ett önskemål som framförts av flera olika aktörer är att det skapas ett enklare sätt att lämna information till och få information av olika myndigheter. Många efterfrågar en kommunikationsväg till samtliga relevanta myndigheter. Detta eftersom t.ex. uppgifter som efterfrågas av olika myndigheter då kan användas av lantbrukaren igen utan att denne på nytt manuellt behöver lägga in samma eller delvis samma uppgifter i en annan rapport. Ett sådant system hade alltså kunnat underlätta för såväl lantbrukare som myndigheter.²⁷

Även i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, SOU 2024:44 konstaterades att det finns ett behov av ett gemensamt anläggningsregister och bedömningen gjordes att ett sådant bör införas.²⁸

Sammanfattningsvis ger dagens flertal olika och separata digitala system och register negativa konsekvenser för såväl myndigheter, verksamheter som samhället i stort.

²⁶ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), *Sveriges digitala förvaltning 2020 – En samlad analys och bedömning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen* (Den 15 december 2020), s. 1.

²⁷ SOU 2024:56, *Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd*, s. 418.

²⁸ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 539.

14.3.4 Påverkan

I all offentlig verksamhet som innefattar myndighetsutövning finns det en risk att försök görs att påverka beslutsfattandet i en annan riktning än beslutsfattaren tänkt. Påverkan kan ske såväl externt som internt.

Med extern påverkan avses sådan påverkan som kommer från den som berörs av beslutet. Kontrollmyndigheter med få inspektörer har svårare att skapa distans till kontrollobjekten, genom att det saknas möjlighet att rotera kontrollansvaret mellan olika inspektörer. Det finns därmed en risk för att det uppstår en alltför vänskaplig relation mellan inspektören och företrädare för verksamheten, vilket kan leda till problem för beslutsfattaren att upprätthålla opartiskhet. Detta kan i sin tur leda till att det är svårare att ställa krav på att verksamheten vidtar åtgärder.

Försök till påverkan kan också ske internt inom beslutsfattarens organisation. Det kan förekomma oavsett vilken myndighet som är aktuell. För de kommunala kontrollmyndigheterna finns det en inbyggd motsättning i att kommunen både bedriver verksamheter som ska kontrolleras (t.ex. offentliga kök och skolkök) och samtidigt ansvarar för kontrollen av dessa. Även om kontrollen sker i organisatoriskt skilda delar är det inte ett oproblematiskt faktum. Vidare kan övergripande politiska strategier om t.ex. näringsliv få inflytande i enskilda ärenden och påverka de beslut som fattas.

Om beslutsfattare påverkas på ett eller annat sätt är det ytterst ett problem för demokratin. Om påverkan leder till att beslutsfattaren påverkas och t.ex. inte meddelar beslut som skulle gjorts annars, ger det verksamheten otillbörliga fördelar som snedvrider konkurrensen. Om kontrollmyndigheten t.ex. muntligen ställer krav, i stället för att fatta ett formellt beslut på grund av rädsla för att påverka relationen med kontrollobjektet, leder detta dessutom till att verksamheten inte har möjlighet att överklaga.

14.3.5 Samverkan

En förutsättning för att de lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheternas arbete inom livsmedelskedjan ska vara väl fungerande och ändamålsenligt med den nuvarande organisationsstrukturen är att dessa samverkar. Det krävs också att det sker en samordning av

kontrollen av de centrala behöriga myndigheterna inom deras respektive områden. Trots att det i dag sker en omfattande samordning och samverkan av och mellan de lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheterna finns det stora skillnader vad gäller kapacitet, kompetens och likvärdighet mellan kontrollmyndigheterna. De utmaningar som finns bottnar således i den nuvarande organisationsstrukturen för den offentliga kontrollen. Att mer samverkan måste ske mellan kontrollmyndigheter har varit ett återkommande lösningsförslag när utmaningar i fråga om bristande kapacitet och likvärdighet mellan (framför allt kommunala) kontrollmyndigheter diskuterats. Det finns många exempel i nuvarande kontrollorganisation där samverkanslösningar har bidragit till en effektivare och mer likvärdig kontroll. Även med ökad samverkan i någon form kvarstår dock problemen med att det finns ett stort antal kontrollmyndigheter av varierande storlek, varav många av dessa är små och sårbara. Det stora antalet kontrollmyndigheter innebär behörighetsbegränsningar i förhållande till geografiska områden men även i förhållande till möjligheten att dela information. Sammanfattningsvis går det att konstatera att en utökad samverkan mellan kontrollmyndigheter inte är en tillräcklig åtgärd för att säkerställa en organisation som effektivt och långsiktigt kan utföra planerad kontroll i hela livsmedelskedjan. Det är dock en nödvändighet för att ena de myndigheter som verkar inom samma eller närliggande områden.

14.3.6 Råd och stöd

Trots att det i dag finns regler som ålägger kontrollmyndigheterna att ge rådgivning och stöd till företag i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, och att förvaltningsmyndigheter omfattas av en serviceskyldighet, efterfrågar företagen fler åtgärder.

Många aktörer uttrycker att det finns en acceptans för att det finns omfattande, detaljerade regelverk som de måste följa. Företagen uttrycker att det finns en förståelse för att det inte alltid är möjligt att förenkla reglerna eftersom det skulle stå i strid med EU-rättsliga bestämmelser eller riskera att gå ut över t.ex. livsmedelssäkerheten. Det företagen i stället framhåller är att de saknar tillräckligt stöd från myndigheterna för att kunna göra rätt och uppfylla lagstiftningens krav. Många företag beskriver att myndigheternas rådgivning har

en betydelsefull roll för dem och att den rådgivning som ges i dag har potential att utvecklas.

De problem beträffande nuvarande rådgivning som under utredningen framträtt tydligast är upplevelser av att kompetensen hos inspektörer varierar väsentligt och att kvaliteten på rådgivningen är olika. I många fall saknas det kunskap om den verksamhet som företaget bedriver. Vidare upplever många företag att det skiljer sig åt mellan olika kontrollmyndigheter i vilken utsträckning rådgivning överhuvudtaget förekommer. Därtill kommer uppfattningen att det ibland ges motsägelsefulla besked av olika kontrollmyndigheter, att kontrollmyndigheter inte tar ställning i fråga om tolkning av lagstiftningen eller att olika tolkningar görs.

Det har också framkommit att det upplevs betungande för verksamheterna att lämna uppgifter vid flera olika tillfällen. Svårigheter att komma i kontakt med rätt person på myndigheten för att lämna uppgifter eller korrigera felaktiga uppgifter har också framhållits som ett problem. Om myndigheten inte har tillgång till korrekta uppgifter om en verksamhet – t.ex. på grund av svårigheter att komma i kontakt med myndigheten – kan det leda till stora konsekvenser, exempelvis i de fall uppgifterna ligger till grund för riskklassning av verksamheten.

En förutsättning för en meningsfull dialog är också att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan verksamheten som ska kontrolleras och kontrollmyndigheten. En del aktörer upplever att bemötandet från kontrollmyndigheten inte alltid är serviceinriktat och att ett ömsesidigt förtroende saknas.

Att nivån på rådgivning och stöd varierar i landet påverkar företagens möjlighet att konkurrera på lika villkor. Mindre företag är också särskilt utsatta när det gäller brister i råd och stöd eftersom dessa inte har samma ekonomiska förutsättningar att anlita extern hjälp.

14.3.7 Två centrala myndigheter i livsmedelskedjan

I nu aktuell del av livsmedelskedjan finns två centrala myndigheter med tätt knutna och ibland integrerade ansvarsområden. Livsmedelsverket är ansvarigt för livsmedel och Jordbruksverket för foder, ABP och djurskydd. De centrala myndigheterna ska samordna kontrollmyndigheternas verksamhet och lämna råd och hjälpa kontrollmyn-

digheterna i densamma, och enligt bemyndiganden meddela föreskrifter, utföra uppgifter för behörig myndighet enligt EU-bestämmelser och flertalet andra uppgifter kopplat till EU. I sin vägledande roll gentemot kontrollmyndigheterna tillhandahåller verken aktuell lagstiftning och kompletterande information om densamma. Det kan också förekomma checklistor för hur kontroll ska utföras och tolkningar av begrepp i lagstiftningen.

Respektive kontrollområde har separata materiella regler medan den offentliga kontrollen för alla kontrollområden styrs av kontrollförfordningen. Det betyder t.ex. att kommuner och länsstyrelser omväxlande har de båda centrala myndigheterna som vägledande myndighet. När kommuner och länsstyrelser utför livsmedelskontroll är det Livsmedelsverket som vägleder kring kontrollens utförande och när de utför ABP-kontroll är det Jordbruksverket som vägleder. När länsstyrelsen utför foderkontroll är det Jordbruksverket som vägleder. Kommuner och länsstyrelser kan dessutom utföra kontroll av områden som har olika central myndighet samtidigt – t.ex. gör kommunerna ABP-kontroll samtidigt som livsmedelskontroll och länsstyrelserna gör foderkontroll samtidigt som livsmedelskontroll. För Livsmedelsverkets officiella veterinärer som i ett sammanhang i samband med slakt utför djurskyddskontroll och livsmedelskontroll, är både Jordbruksverket och Livsmedelsverket aktuella samtidigt för respektive område.

En myndighets kontrollvägledning ska involvera olika rättsliga aspekter som lagstiftning och praxis men måste även ta hänsyn till andra frågor av betydelse. Ett sådant exempel är riksdagens mål och strategier inom området, myndighetens övergripande syfte som stadgas i dess instruktion och regleringsbrev samt operativa mål som ingår i nationella kontrollplanen.

Mot den bakgrunden är det uppenbart att vägledningen kan falla olika ut eftersom myndigheternas uppdrag är olika, även om de verkar i samma livsmedelskedja. Det kan medföra motsägelsefulla signaler till såväl kontrollmyndigheter som aktörer som agerar samtidigt inom de båda myndigheternas områden.

14.3.8 Förändringar i omvärlden

När den första samlade livsmedelslagstiftningen i Sverige tillkom, genom 1951 års livsmedelsstadga, byggde man vidare på det lokala ansvaret för livsmedelskontroll som fanns redan innan. Det övergripande ansvaret för kontrollen fördelades på ett flertal statliga myndigheter, men huvudansvaret för utförandet av kontrollen låg på kommunernas hälsovårdsnämnder och länsstyrelserna fick ett särskilt uppdrag att vaka över att den lokala nivån fullgjorde sitt kontrolluppdrag.²⁹ Samhället och livsmedelskedjan har sedan dess genomgått stora förändringar som bl.a. medfört att handeln sker inom ett större geografiskt område. Detta gäller både inom Sveriges gränser men även inom EU:s inre marknad samt globalt. Livsmedel och foder transporteras inte sällan långa sträckor och bearbetas i olika anläggningar, både inom Sverige och utomlands. Den stora andelen foder (spannmål, ensilage och andra grödor) till livsmedelsproducerande djur produceras fortfarande i Sverige men det finns ett stort beroende av import när det gäller proteinråvaror, foder-tillsatser, gödningsmedel och andra insatsvaror. Det har skett en betydande förskjutning från hur det sett ut historiskt då hanteringen framför allt ägde rum på det lokala planet. Andra stora trender av betydelse är att nya, innovativa livsmedel och grödor tillkommer, e-handel och nya affärsmodeller blir vanligare. Exempel på nya affärsmodeller är matmäklare, livsmedelsverksamhet i hemmet, obemänskade butiker och matdonationer för att minska matsvinn. Tillväxtverket beskriver i sin rapport *Livsmedelssystemet mot 2035*³⁰ tre omvärldsfaktorer som påverkar det svenska livsmedelssystemet: ett nytt globalt politiskt-ekonomiskt läge, radikal teknikutveckling samt omprövning av värderingar och perspektiv. Av rapporten framgår att förändringarna som inleddes under 1900-talet fortfarande pågår och att historiskt stora utmaningar väntar, t.ex. att ställa om till hållbarhet och hantera tidigare förbisedda kostnader.

²⁹ SOU 1953:31, *Förslag till hälsovårdsstadga m.m.*, s. 223.

³⁰ Tillväxtverket, *Livsmedelssystemet mot 2035*, rapport 0483.

15 Utmaningar med nuvarande finansiering

I kapitel 9 har vi redogjort för hur den offentliga kontrollen i Sverige finansieras, vilka regler som styr detta, myndigheternas avgiftsuttag och kostnaderna för kontrollen. Även om det synes finnas en acceptans från företagare att visst avgiftsuttag måste ske är myndigheternas avgiftsuttag något som ofta blir föremål för diskussion. Detta gäller främst kontrollavgifterna inom livsmedelskontrollen. I detta avsnitt redogör vi för de utmaningar som är förknippade med nuvarande finansiering av den offentliga kontrollen där vi pekar på vad som framkommit i utredningar och framförda synpunkter från företagare och myndigheter.

15.1 Företagens perspektiv

15.1.1 Många olika kontrollavgifter

Av Livsmedelsverkets årsredovisning för 2023 framgår att många företag upplever dålig lönsamhet och att de inte får tillräcklig kompensation för de mervärden de bidrar med i samhället. Företagen upplever också hinder i form av konkurrens om resurser och att vissa resurser inte kan nyttjas på grund av myndigheternas regler och villkor. Exempel på åtgärder som enligt Livsmedelsverket kan minska upplevda hinder är följande.

- Översyn av företagens totala kontrollavgifter.
- Konsekvensutredningar gällande tillämpningen av befintligt regelverk.
- Utredningar som utforskar bättre ekonomiska modeller för rättvis konkurrens och lönsamhet i livsmedelskedjan.

Vissa av ovanstående åtgärdsexempel finns redan med i myndigheternas prioriteringar framöver.¹

Generella synpunkter som framkommit från företagen är att det, förutom att de får betala avgifter för myndigheternas kontroll, också kostar dem i form av förlorad arbetstid för all tid som läggs ned vid en kontroll. Det går även åt tid för förberedelser inför kontrollerna och efter kontrollen för att granska och betala det debiterade beloppet. Vidare har det framförts att kostnader för bl.a. provtagning kan vara betydande för små företag.

15.1.2 Olikheter i kommunernas timtaxor och riskklassningar

Livsmedelsbutiker

På uppdrag av Svensk Dagligvaruhandel gjordes år 2020 en utredning för att kartlägga vad livsmedelsbutiker betalar för kommunernas livsmedelskontroll. Det framkom att alla de undersökta kommunerna använde sig av Livsmedelsverkets dåvarande riskmodulbedömning. Undersökningen visade att kommunerna gjorde olika bedömningar av verksamheternas risk- och erfarenhetsklass. För att parera denna osäkerhetsfaktor tilldelades butikerna en fiktiv risk- och erfarenhetsklass för att kunna jämföra avgiftsuttaget för butiker i samma storlekssklass i olika kommuner. Undersökningen visade att med samma antal kontrolltimmar fanns det skillnader på upp till 66 procent för vad en butik fick betala för samma kontroll jämfört med en annan kommun.²

Restaurangkedjan

I en rapport av Livsmedelsverket från år 2020 redovisades resultatet av en undersökning när det gäller hur 128 restauranger i en av Sveriges rikstäckande hamburgerkedja, belägna i olika kommuner riskklassades, och vilken timtaxa som tillämpades.³ Restaurangkedjan hade ett gemensamt koncept för sina restauranger vilket innebar att t.ex.

¹ Livsmedelsverket, *Årsredovisningen 2023* (2024), s. 16.

² Kartläggning av kommunernas kontroll- och tillsynsavgifter inom dagligvaruhandeln, Veta Advisor AB.

³ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – Delrapport 2* (L – 2020 nr 07), s. 15 ff.

menyer och processer i princip var identiska. Totalt var det 70 kontrollmyndigheter som hade kontrollansvar för en eller flera restauranger i kedjan.

När det gäller de olika kontrollmyndigheternas bedömning av hur många kontrolltimmar som skulle utföras vid restaurangerna kunde det konstateras att det fanns en spridning från 3 till 15 tilldelade kontrolltimmar. Detta bedömdes av Livsmedelsverket vara en förhållandevis stor skillnad eftersom verksamheterna var lika. Det analyserades om verksamheternas storlek och kontrollmyndigheternas tidigare erfarenhet från tidigare kontroller kunde förklara skillnaderna i kontrolltid.

Livsmedelsverket bedömde att restaurangernas storlek inte kunde förklara skillnaderna i kontrolltid. När det gäller faktorn erfarenhet från tidigare kontroller konstaterade Livsmedelsverket att den i hög grad bidrog till skillnaderna i kontrolltid, men att skillnaderna inte kunde förklaras enbart utifrån detta. En förklaring till skillnaderna i kontrolltid var att kontrollmyndigheterna hade gjort olika bedömningar av risken med den typ av verksamhet som restaurangerna bedrev eller av nedjustering av kontrolltid i enlighet med Livsmedelsverkets vägledning. En annan faktor som skilde sig mellan restaurangerna var bedömningen enligt den s.k. informationsmodulen enligt vilken en anläggning kunde ges ett tidstillägg för kontroll av märkning och annan information samt av spårbarhets- och återkallelserutiner. Livsmedelsverket bedömde att det inte borde finnas skillnader mellan restaurangerna, varken beträffande bedömningar när det gäller risk, eller när det gällde bedömningar beträffande den s.k. informationsmodulen.

Livsmedelsverket fann i undersökningen av de 128 restaurangerna att skillnaderna i de 70 kontrollmyndigheternas timtaxor förstärkte skillnaderna i tilldelad kontrolltid. Det kunde konstateras att de årliga kontrollavgifterna som restaurangerna fick betala varierade mellan 2 625 och 18 750 kr, en skillnad som bedömdes vara mycket stor med tanke på att verksamheterna var mycket lika. Vidare konstaterades att kontrollavgiften – även om restaurangerna skulle ha tilldelats exakt samma kontrolltid – skulle ha varierat mellan 8 300 och 14 960 kr.⁴

De slutsatser som Livsmedelsverket kunde dra av undersökningen av de 128 restaurangerna visade alltså att det fanns förhållandevis

⁴ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – Delrapport 2* (L – 2020 nr 07), s. 20.

stora skillnader i hur restaurangerna hade klassificerats och att det fanns flera skäl till att kontrolltiden skilde sig åt. Vissa av skillnaderna ansågs motiverade mot bakgrund av skillnader mellan verksamheterna medan andra var svårare att förklara. En avgörande faktor bedömdes vara kontrollmyndigheternas tidigare erfarenheter från kontrollerna, eftersom skillnader i detta avseende fick ett stort genomslag i restaurangernas tilldelade kontrolltid. Däremot gick det inte att förklara skillnader i om restaurangen klassificerats som en anläggning med hög- eller medelrisk, i det hänseendet var anläggningarna lika och borde ha fått samma klassificering. Att vissa av anläggningarna som klassificerats som hög risk fått en reducering av sin kontrolltid berodde med stor sannolikhet på att Livsmedelsverket kommunicerat att tillagning av prefabricerade hamburgare borde föranleda en särskild bedömning. Alla anläggningar hade dock inte fått denna reducering vilket bidrog till skillnaderna. Även de tillägg som vissa restauranger verkade ha fått med hänsyn till märkning och spårbarhet bedömdes svåra att förstå mot bakgrund av att restaurangerna var så pass lika.

Analysen visade sammanfattningsvis att kontrollmyndigheternas riskklassning av anläggningarna skiljde sig åt, till viss del av skäl som gick att motivera med skillnader mellan företagen. Det fanns dock skillnader i klassificeringen som inte gick att motivera med skillnader mellan företagen, som därmed enligt Livsmedelsverket utgjorde tydliga indikationer på att bedömningen av anläggningarna inte var likvärdig. Livsmedelsverket konstaterade vidare att variationen i timtaxa mellan kontrollmyndigheterna förstärkte de skillnader som fanns i tilldelad kontrolltid och att timtaxan varierade i så hög grad att den i sig själv stod för en stor del av de skillnader som fanns i företagens kontrollavgifter. Slutligen framhölls att oavsett hur likvärdig eller enhetlig kontrollmyndigheternas riskklassning blir, kommer det finnas betydande skillnader i kontrollavgiften på grund av skillnaderna i timtaxa.⁵

⁵ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen* – Delrapport 2 (L – 2020 nr 07), s. 20–21.

15.1.3 Effekter av den nya riskklassningsmodellen i kombination med timdebitering

Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell innebär att ju fler moment och aktiviteter en verksamhet har, desto fler riskpoäng läggs till. Verksamheter med produktion i tidigare led som bearbetar animaliska livsmedel kan få höga riskpoäng och i kombination med att man exempelvis är ute på marknader och säljer sina produkter eller transporterar sina egna livsmedelsprodukter läggs ytterligare riskpoäng till. Några livsmedelsföretagare menar att riskklassningsmodellen inte tar tillräcklig hänsyn till om en aktivitet bedrivs i liten eller stor omfattning eller vilken omsättning man har. Detta gäller alla små företag oavsett verksamhet. Det har också framförts att i den nya riskklassningsmodellen kan alltjämt reducering av kontrollavgiften ske om företagen visar god efterlevnad, men god efterlevnad fick en större effekt på avgiften i den gamla riskklassningsmodellen.

Genom att livsmedelsföretagen inte längre betalar en årlig avgift för livsmedelskontrollen har det blivit svårare för företagen att i förväg veta vad kontrollavgiften blir. Företagen debiteras nu i efterhand för den faktiskt nedlagda tiden och många livsmedelsföretag upplever att de får betala mer i kontrollavgift efter införandet av det nya systemet. Även om det finns riktvärden för hur lång tid en normal kontroll ska ta menar företagen att myndigheterna inte följer dessa. Hur mycket tid som kontrollmyndigheten lägger ned på för- och efterarbete blir också otydligt och varierar mellan olika kontrollmyndigheter. Fakturor har visat att kontrollmyndigheterna debiterat två timmar för att skriva en rapport utan anmärkning där själva kontrollen tagit kortare tid. Då har riktvärdet om att halva tiden ska vara på plats inte följts. Den totala kostnaden för kontrollen blir därför oförutsägbar. Det har framförts synpunkter om att kontrollmyndigheterna endast borde debitera företagen för själva kontrollen ute på verksamheten och inte för allt kringarbete.

För mikroföretag med diversifierad verksamhet har företagare påpekat att otydligheten i avgiftsuttaget blir extra kännbar då kontrollavgifterna kan utgöra upp till 10 procent av företagets omsättning. Detta påverkar företagets lönsamhet och kan medföra att företagare väljer att plocka bort vissa produktkategorier och avstå från viss produktion för att undvika ökade kontrollkostnader. Kostnader för provtagning kan också vara betydande för mikroföretag.

Att en del inspektörer saknar kompetens om den verksamhet som kontrolleras eller det regelverk som ska tillämpas avspeglar sig enligt företagen i avgiften genom att fler timmar debiteras.

Företagen menar också att kontrollmyndigheternas tillämpning skiljer sig åt när det gäller riskklassningen av verksamheterna och hur man tar betalt för exempelvis handläggningstid för riskklassning av en verksamhet och tid för rådgivning om ett företag ringer till kontrollmyndigheten och ställer frågor. Då kontrollmyndigheterna tar betalt för rådgivningen även vid kontrolltillfället leder det till negativa effekter för företagen i och med att det är verklig tid som debiteras. Vetskapen om att råd och stöd vid kontrolltillfället debiteras medför att utrymmet för dialog mellan företagaren och inspektören begränsas och att kontrollsituationen av företagen upplevs som stressad.

15.1.4 Godkännandavgifter och avgifter för offentlig kontroll för animalieanläggningar samt exportgodkännande

Avgifter för animalieanläggningar

Fram till år 2022 var avgiften för godkännande av en animalieanläggning en fast summa av samma storlek som den årliga avgiften enligt det dåvarande riskklassningssystemet. Det har av företagare framförts att avgiften tidigare var förutsägbar och gav lägre kostnad för godkännande av en verksamhet med liten produktion och högre kostnad för större och på så sätt mer rättvis. Dagens system har en grundavgift som är densamma som avser den administrativa handläggningen, oavsett verksamhetens storlek, med tillägg av timdebitering för handläggningstid utöver den tid som ingår i grundavgiften, bl.a. besök på anläggningen. Tidigare räknades godkännandekontrollen som den första ordinarie kontrollen för året. Numera får verksamheterna en ordinarie kontroll med full avgift inom några månader efter godkännandet. Nuvarande avgiftsstruktur inverkar därför enligt företagare negativt på förutsättningarna att starta en animalieanläggning med animalieförädling i mathantverksstorlek. Det finns dock en möjlighet för mindre verksamheter som huvudsakligen säljer direkt till konsumenter att kringgå det beskrivna problemet och i stället få sin verksamhet registrerad hos kommunen. Begränsningen är då att leverans till återförsäljare endast får ske inom närområdet och att försäljning

via grossister inte är tillåten. Av dessa skäl har det påpekats att något behöver göras för företagare som förädlar svenska animalieråvaror i liten omfattning så att dessa inte av kostnadsskäl väljer att undvika ett godkännande av sin anläggning, vilket även begränsar möjligheten till att fler kan få ta del av förädlade svenska animalieråvaror.

När det kommer till avgifterna för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för de små animalieanläggningarna får dessa företag många kontroller på en femårsperiod. Genom att de är just företag som hanterar animalier gäller särskilda hygienregler som medför att de hamnar i en högre riskklass vilket i sin tur resulterar i en högre kontrollfrekvens. Varje kontroll innebär en avgift och företagen har framhållit att dessa kan bli betungande och få en negativ påverkan på deras ekonomi och konkurrenskraft.

Exportgodkännanden

Livsmedelsverket kan bistå enskilda företagare med att få sina livsmedelsanläggningar godkända av ett land utanför EU (tredjeland) för export av specifika livsmedelsprodukter. Inför ett sådant godkännande besöker en delegation från det aktuella landet de anläggningar som vill delta och exportera sina livsmedel. Kostnaderna för såväl den utländska delegationen som Livsmedelsverket bekostas av de livsmedelsföretag som är aktuella för ett godkännande, en kostnad som kan uppgå till flera hundra tusen kronor som ska fördelas på några få anläggningar. Det kan också förekomma att det tredje landet vill göra en förnyad inspektion av de exporterande livsmedelsanläggningarna för att behålla ett sådant godkännande. Även då bistår Livsmedelsverket med sin personal och såväl kostnader för den utländska delegationen som Livsmedelsverkets kostnader bekostas av de exporterande företagen. Att kostnaderna för ett förnyat godkännande ska belasta de exporterande företagen infördes nyligen och det har av företagen gjorts gällande att det kan handla om flera hundra tusentals kronor som ska fördelas på några få företag. Små företag som redan har ett exportgodkännande menar att de med anledning av den införda avgiften lever under ett ständigt hot om att få en avgift för det fall det skulle bli aktuellt med en inspektion från tredje land. Detta kan leda till att en livsmedelsföretagare väljer att inte längre ha kvar sitt godkännande av export.

15.1.5 Våra reflektioner

Många olika kontrollavgifter

Vi kan konstatera att aktörer i livsmedelskedjan har ett stort antal myndighetskontakter och betalar avgifter för olika slags kontroll och tillsyn. Endast en del av dessa avgifter ingår i denna utredning. Ur företagets perspektiv har ofta den totala avgiftsbördan och förutsägbarheten av avgifterna betydelse. En specifik avgift för ett visst kontrollområde blir i sammanhanget en avgift bland flera andra som ingår i den totala kostnadsmassa som myndigheterna debiterar. Företag som omfattas av flera kontrollområden inom livsmedelskedjan, men även av tillsyn inom andra närliggande områden, såsom miljöbalkstillsyn, skiljer därför ofta inte på vad för slags avgifter som tas ut av respektive kontroll- och tillsynsmyndighet. Det är inte desto mindre viktigt att det tas ett samlat grepp kring avgiftsfrågan och att den totala avgiftsbördan för företagen analyseras närmare. Inom ramen för denna utredning lämnar vi i kapitel 21 förslag om minskade avgifter för bl.a. 853-anläggningar med liten produktion. I avsnitt 24.5 gör vi bedömningen att företagets kostnader för offentlig kontroll bör bevakas och följas upp med anledning av de förslag vi lämnar om förändring av kontrollorganisationen.

Olikheter i kommunernas timtaxor och riskklassningar

Att företag med likartad verksamhet får betala kontrollavgifter som inte avviker i alltför stor omfattning har betydelse för upplevelsen av likvärdighet. Skillnader beträffande den kontrollavgift som företagen måste betala i olika sammanhang lyfts ofta fram som ett problem. Avgiften har en direkt påverkan på företagets lönsamhet och eventuella skillnader kan således upplevas snedvrida konkurrensen mellan företagen.⁶

I avsnitt 9.5.5 finns en översikt över kommunernas timtaxor. Av undersökningen om hamburgerkedjan (avsnitt 15.1.2) framgår att Livsmedelsverket bedömde att verksamheternas riskklassning borde ha varit mer likartad men också att kommunernas skillnader i timtaxor förstärkte skillnaden i riskklassning. Detta ledde till en större

⁶ Livsmedelsverket (2020), *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – delrapport 2* (L – 2020 nr 07), s. 15 ff.

variation i avgiftsuttagen från företagen. Även om undersökningen ägde rum då Livsmedelsverkets tidigare riskklassningssystem gällde är det vår bedömning att den fortfarande har aktualitet eftersom den visar att timtaxans nivå får en betydelse ur ett likvärdighetsperspektiv. Det är ju fortfarande så att företagen betalar för den tid som varje kontroll tar.

Livsmedelsverket har tagit fram schabloniserade riktvärden för hur lång tid en genomsnittlig planerad kontroll kan ta för olika inriktningar (avsnitt 9.5.2). Minst hälften av riktvärdet för kontrolltiden rekommenderas att läggas på genomförandet av kontrollen och en mindre tid på för- och efterarbete. För en kontroll på en livsmedelsanläggning i sista led, exempelvis en restaurang eller butik, är riktvärdet för kontrolltiden 3 timmar. En butik i den kommun i Sverige med lägst timtaxa 2023 (840 kronor) skulle för den planerade livsmedelskontrollen vid ett tillfälle få betala en kontrollavgift om 2 520 kronor medan en kontroll av en butik med likartad verksamhet och samma typ av kontroll i kommunen med högst timtaxa (1 691 kronor) skulle få betala en avgift om 5 073 kronor. 2024 års timtaxor, som varierar mellan 950 kronor och 1 764 kronor, skulle utifrån samma förutsättningar få betala 2 850 kronor respektive 5 292 kronor för ett kontrolltillfälle.

Riktvärden för kontroll är inte statiska men kontrollmyndigheterna skulle vinna på att motivera större avsteg från dessa för att undvika diskussioner i efterhand och onödiga överklaganden av avgiftsbesluten.

Genom att ett stort antal kommunala kontrollmyndigheter tar fram en egen taxa resulterar detta i en signifikant variation på storleken av timtaxorna. När företag i en kommun jämför avgiftsuttaget för samma typ av kontroll på en likartad verksamhet i en annan kommun med en lägre timtaxa uppfattar företagen detta som orättvist. Hur stor avgift företagen debiteras för kontrollen beror dock på många olika faktorer, bl.a. på storleken på kontrollmyndighetens timtaxa, hur ofta företaget ska kontrolleras enligt myndighetens beslutade riskklassning och tidsåtgången för att genomföra kontrollen. Tidsåtgången för att genomföra kontrollen beror i sin tur bl.a. på vad det är som ska kontrolleras och hur stor anläggningen är. Om företagets företrädare vid kontrollen har bra rutiner och kunskaper om det område som ska kontrolleras kan det gå snabbare men även inspektörernas kunskap och erfarenhet spelar en roll för hur effek-

tiv kontrollen är. Har företaget visat bristande efterlevnad krävs uppföljande kontroll och eventuellt påföljande beslut om åtgärd. Det stora antalet kontrollmyndigheter innebär att varje kontrollmyndighet, utöver att fatta egna beslut om timtaxor, också gör självständiga bedömningar av ett företags riskklassning, vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska utföras, exempelvis hur lång tid som behöver läggas på för- och efterarbete.

Effekter av den nya riskklassningsmodellen i kombination med timdebitering

Tidigare betalade företagen för ett fast antal timmar oavsett om kontrollmyndigheten utförde kontroll under debiteringsåret eller inte. Hur lång tid kontrollen tog eller vad som kontrollerades spelade ingen roll för avgiftsuttaget. Detta kunde vara både till fördel och nackdel för företagen. Efter införandet av efterhandsdebitering för faktiskt nedlagd tid blir det nu tydligt hur lång handläggningstiden de facto är, förvisso först efter det att handläggningen är avslutad och företagen blivit debiterade avgiften.

När det gäller Livsmedelsverkets riktvärden för hur lång tid en normal planerad kontroll kan ta har företagen haft synpunkter på att den verkliga tiden som debiteras avviker ofta från riktvärdena. Företagen menar att avgifterna inte är transparenta eftersom en stor del av avgifterna läggs på för- och efterarbete och inte bara på själva kontrollen på plats. Vi kan konstatera att kontrollmyndigheterna har rätt att ta ut arbete för både för- och efterarbete men att det arbetet behöver vara i rimlig proportion till hela kontrolltiden och vid stora avvikelser bör kontrollmyndigheten kunna motivera orsaken. Företagen och samtliga kontrollmyndigheter bör dock efter en viss tid ha byggt upp en erfarenhet om hur lång tid olika typer av kontroller på verksamheterna tar så att det framledes går att ha en förutsägbarhet i de kommande kostnaderna. Angående handläggningstid för riskklassning är detta att anse som annan offentlig verksamhet och också något som kontrollmyndigheten har rätt att ta ut en avgift för. Det som är otillfredsställande är att det görs olika av kontrollmyndigheterna i dessa avseenden.

Livsmedelsverkets och kommunernas timtaxor finns redovisade på myndigheternas hemsidor där det översiktligt framgår vad kontrollmyndigheten kan ta ut en avgift för och vilken timtaxa som

gäller. För den enskilda företagaren är det dock inte alltid tydligt vad som föranlett det specifika avgiftsuttaget då avgiftsunderlaget inte alltid anger vilka moment som ingår och hur mycket tid som läggs på för- och efterarbete av kontrollen. Vidare är det inte alltid tydligt vilka overheadavgifter som ingår i en myndighets timtaxa.

Vi anser att det är problematiskt om kostnadsskäl gör så att företagen upplever att de inte längre vill ställa frågor och ha en dialog med inspektörerna för att inte förlänga tiden vid inspektionerna. I kapitel 22 gör vi bedömningen att förslagen om centralisering av den offentliga kontrollen till två statliga myndigheter kommer att ge bättre förutsättningar att ge mer enhetlig rådgivning och stöd och att den variation i tillgänglighet som i dag finns minskar betydligt. Vi lämnar också förslag om behovsanpassat och anslagsfinansierat råd och stöd till mikroföretag och nystartade mikroföretag i avsnitt 23.2.

Godkännandavgifter och avgifter för offentlig kontroll för animalieanläggningar samt exportgodkännande

Att starta en ny animalieanläggning för livsmedelsproduktion kan för en liten verksamhet vara förknippat med höga kostnader där Livsmedelsverkets avgifter för godkännande av anläggning är en del av dessa. Processen med att få ett godkännande kan ta många timmar utöver de timmar som ingår i grundavgiften som alla företagare betalar en och samma summa för, oavsett storlek på verksamheten. För de timmar som inte ingår i grundavgiften måste alla företag betala en timtaxa till Livsmedelsverket. Vår bedömning är att om godkännandavgifterna medför ett hinder för små företag att starta en verksamhet som ska producera eller bearbeta en liten mängd livsmedel av animaliskt ursprung bör någon typ av åtgärd vidtas för att främja deras möjligheter att komma i gång.

Därutöver kommer befintliga små företag, genom det höga antalet kontroller som behöver utföras på en femårsperiod, oftare bli debiterade en kontrollavgift. För ett litet företag kan kontrollavgifterna få en negativ påverkan på lönsamheten och konkurrenskraften. Det har framförts att kontrollavgifterna i vissa fall kan uppgå till 10 procent av små företags omsättning.

Vi menar att det finns anledning att se över avgifterna i syfte att stärka konkurrenskraften och undanröja hinder för export (avsnitt 21.4).

15.2 Myndigheternas perspektiv

15.2.1 Olikheter i kontrollmyndigheternas bedömningar

Av Livsmedelsverkets årsredovisning för verksamhetsår 2024 kan utläsas att det fortfarande finns stora olikheter mellan kontrollmyndigheterna vad gäller exempelvis kontrollfrekvens, bedömning av avvikelser och huruvida kontrollen är riskbaserad. Livsmedelsverket förväntar sig dock att kontrollen inom de närmaste åren blir mer riskbaserad och likriktad efter att en ny riskklassningsmodell har införts i början av året. Genom den nya modellen menar Livsmedelsverket bl.a. att företag med god regelefterlevnad får reducerad kontrollfrekvens.⁷

15.2.2 Kontrollmyndigheter är ofta underfinansierade

Livsmedelsverket noterade i sin årliga rapportering år 2021 att de kommunala kontrollmyndigheterna inte kunde visa att de avgifter som togs ut täckte kostnaderna.⁸ Det har emellertid även innan den nya kontrollförfordningen trädde i kraft varit svårt för kommunerna att få kostnaderna för livsmedelskontrollen att gå ihop, trots att avgifterna är tänkta att täcka alla kostnader. Statskontoret har tidigare fört fram att livsmedelskontrollens underfinansiering bl.a. kan bero på att kommunerna inte tar in tillräckliga avgifter eller att avgiftsintäkter används till annan verksamhet.⁹ Det angavs också att det förekommer, särskilt i små kommuner, att kostnader för lokaler, It-system m.m. bokförs centralt och inte ingår i budgeten och i förlängningen i timtaxan för livsmedelskontrollen.¹⁰

Enligt SKR låg kommunernas självskattade kostnadstäckning för livsmedelskontrollen på runt 65 procent 2023 vilket var en minsk-

⁷ <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/arsredovisningar/livsmedelsverkets-arsredovisningen-2024.pdf>, hämtad den 3 mars 2025.

⁸ Livsmedelsverket slutrapport *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen 2022* (L 2022 nr 21).

⁹ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 15.

¹⁰ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 20.

ning med 5 procent från föregående mätning 2019.¹¹ Enligt SKR kan denna nivå ytterligare ha försämrats vid införandet av den nya riskklassningsmodellen i kombination med att efterhandsdebitering numera sker i alla kommuner.

Från kommunerna har också framförts att det finns problem med att vissa livsmedelsföretagare inte betalar de beslutade avgifterna på grund av konkurs eller att man undandrar sig betalning. Även kommunerna själva kan välja att inte debitera för all den tid som läggs ner på ett ärende då avgiften inte framstår som rimlig i förhållande till livsmedelsföretagaren.

Enligt uppgift från Livsmedelsverket ligger kostnadstäckningsgraden för kontrollen av livsmedelsföretag av myndigheten på cirka 90 procent och avseende gränskontrollen cirka 85 procent.¹²

15.2.3 Sådant kontrollmyndigheten inte kan finansiera med avgifter

Det finns uppgifter som en kontrollmyndighet inte kan ta ut en avgift för som därför måste finansieras med allmänna medel. Det kan handla om obefogade klagomål där kontrollförfordningen begränsar möjligheten till uttag av avgifter,¹³ alltså avgifter för klagomål som inte kan bekräftas. Det kan också röra sig om hantering av överklaganden, ansökan om utdömande av vite, yttranden till överinstans och åtalsanmälningar. Många kommuner skriver behovsutredningar vilket inte heller kan läggas som en avgift på företagen. Inte heller kan en kommun som utför livsmedelskontroll på en livsmedelsanläggning som tillfälligt befinner sig i kommunen men är registrerad i en annan kommun ta ut en avgift för kontrollen.¹⁴ Att av arbetsmiljöskäl vara fler än en inspektör kan ibland inte tas ut en avgift för om det inte kan motiveras varför, exempelvis att det är en stor anläggning. Myndigheternas tid på att lämna ut allmänna handlingar och att bevaka och besvara inlägg i sociala medier kan inte heller finansieras med avgifter. Vissa kostnader går att föra in i underlaget till tim-

¹¹ <https://skr.se/download/18.7669444317bb94adf5f25df0/1631277616071/Guide%20till%20SKRs%20mall%20f%C3%B6r%20ber%C3%A4kning%20av%20timavgiften%20f%C3%B6r%20kommunal%20livsmedelskontroll.pdf>, hämtad den 3 mars 2025.

¹² Uppgifter inhämtad från Livsmedelsverket.

¹³ Se artikel 83.1 i kontrollförfordningen.

¹⁴ Se 4 § tredje stycket livsmedelsavgiftsförfordningen.

taxan men här kan finnas begränsningar avseende kontrollförordningens obligatoriska avgifter.

När det gäller kommunernas timtaxor har SKR bedömt att kontrollförordningens krav på hur de obligatoriska avgifterna ska beräknas är norm även för de avgifter som inte är obligatoriska, trots att bestämmelsen egentligen inte gäller för alla kommunens avgifter.¹⁵ Enligt SKR är tanken att det skapar en mer likartad och transparent kostnadsberäkning i stället för att varje kommun ska förhålla sig till två olika beräkningsgrunder för timtaxor. SKR menar också att det är rimligt att vara restriktiv i sin tolkning kring vilka kostnader som kan ingå eftersom kostnaderna som inkluderas påverkar företagens avgifter. Det innebär att för såväl den planerade kontrollen som den uppföljande kontroll som görs med anledning av konstaterad brist tas det ut samma timtaxa, trots att kostnader som kan ligga till grund för en obligatorisk avgift är begränsad till vad som anges i artikel 81 i kontrollförordningen.

Majoriteten av kommunerna har enligt statistik från Livsmedelsverket endast *en* timtaxa för all kontroll.

15.2.4 Efterhandsdebitering

Under åren 2022–2024 skedde en övergång till obligatorisk efterhandsdebitering av avgifter för livsmedelskontroll. Många kommuner gick över till efterhandsdebitering först under 2024 och har därför inte gjort en utvärdering av sin kostnadstäckning med anledning av detta. Det finns dock enligt SKR redan signaler på att det finns kommuner som har ett visst intäktsbortfall på grund av förändringen från årliga avgifter till efterhandsdebitering.

Andra synpunkter som SKR har fått från kommunerna rör också den väsentligt ökade administration som följer av processen kring efterhandsdebitering som omfattar mer tid då det ska fattas beslut och tas ut avgift efter varje kontrolltillfälle. Kommunerna behöver nu också vara mer uppmärksamma på hur lång tid varje kontrollärende tar jämfört med tidigare.

¹⁵ <https://skr.se/download/18.7669444317bb94adf5f25df0/1631277616071/Guide%20till%20SKRs%20mall%20f%C3%B6r%20ber%C3%A4kning%20av%20timavgiften%20f%C3%B6r%20kommunal%20livsmedelskontroll.pdf>, hämtad den 4 mars 2025.

De flesta kommuner anger en högre grad av överklagade avgiftsbeslut och då tillkommer hanteringen kring det och diskussioner med företagarna om avgiftsuttaget.

Fördelen med efterhandsdebitering är att företagen inte får betala för kontroll som inte genomförs och att debiteringen av myndigheterna upplevs som transparent och rättvis. Samtidigt menar en del kommuner att företagare som inte omfattas av kontroll varje år kan visa missnöje eftersom de vid kontrolltillfället får en högre avgift än den årsfaktura de tidigare fått. Vissa kommuner beskriver att det är svårt för verksamheterna, ofta småföretagare, att se fördelarna, även om avgiftsuttaget över en femårsperiod blir lägre. Vissa kommuner har sett en ökad efterfrågan om avbetalningsupplägg till följd av detta.

Det har också framförts att företag med ett fungerande arbets sätt får en fördel jämfört med företag som fungerar mindre bra eftersom en kontroll på ett fungerande företag kan gå fortare.

15.2.5 Effekter av den nya riskklassningsmodellen

Många kommuner ser positivt på en ökad kontroll i tidigare led och som regel uppfattas modellen som rättvis och riskbaserad. Det nya systemet med samtidig övergång till efterhandsdebitering har dock skapat mindre förutsägbarhet jämfört med tidigare, både vad gäller kostnader för företagen samt resursbehov för myndigheten. Planeringen försvåras därmed för kommunerna. Systemet med kontrollintervaller begränsar även flexibiliteten av kontrollen som tidigare funnits. Vissa kommuner ser ett behov av att inom samma tidsintervall kunna genomföra fler kontroller än vad intervallet medger. Många kommuner signalerar även en sämre arbetsmiljö för sina medarbetare, främst till följd av de diskussioner som förs kring avgiftsuttaget och ökad stress.

Enligt kommunerna har Livsmedelsverket i sin vägledning varit sparsam med riktvärden för kontrolltid och tidsåtgången. Därtill kommer att en kontroll på liknande anläggningar kan skilja sig mellan olika inspektörer. Företagen kan uppleva systemet som orättvist, oavsett om skillnaden i kontrolltid är motiverad eller inte. Kommunerna arbetar enskilt och gemensamt med att upprätta rutiner och vägledning kring kontrolltid för att minska dessa skillnader. Förhopp-

ningen är att skillnaderna över tid kommer att minska och att det avgiftsuttag som tas ut även speglar hela den nedlagda tiden.

Många kommuner anger också att de har svårt att få inspektörer att debitera för hela den faktiskt nedlagda tiden. Riskklassningsmodellens största brist är enligt kommunerna att den inte upplevs som tillräckligt transparent och enkel att förstå för företagarna. Under processen med insamling av uppgifter vid omklassningen i samband med övergången till den nya modellen rapporterade kommunerna att företagarna hade svårt att rapportera in korrekta uppgifter. Den stora mängden uppgifter ger även mycket detaljer att ta hänsyn till i klassningen, vilket kan bli ganska godtyckligt i planering och utförande. Många kommuner lägger därför en ökad tid på rådgivning och service för att underlätta för företagarna.¹⁶

I kapitel 9.6.4 om de kommunala kontrollmyndigheternas finansiering av den offentliga kontrollen har vi beskrivit att den totala summan utdebiterade avgifter för livsmedelskontrollen har sjunkit med 40 miljoner kronor från 2023 till 2024, varav den planerade kontrollen har minskat med 51 miljoner kronor. Avgifterna för kontrollen på grund av bristande efterlevnad har däremot gått upp med 2 miljoner kronor. Detta bedömer Livsmedelsverket bero på den nya riskklassningsmodellen där det generellt sett blir färre kontroller i sista led. I och med att det nu blir färre kontroller så avvaktar myndigheterna inte till nästa planerade kontrolltillfälle med att följa upp avvikelser, utan följer i stället upp en avvikelse med en extra kontroll. Livsmedelsverket menar att detta är en positiv utveckling eftersom ett av syftena med den nya riskklassningsmodellen är en förflyttning av kontroll mot tidigare led. Enligt Livsmedelsverket har vi i Sverige tidigare utfört onödigt mycket kontroll i sista led och det bedöms vara riktigt att de företag som inte sköter sig får en större del av de totala kostnaderna jämfört med de som följer reglerna.

15.2.6 Våra reflektioner

Olikheter i kontrollmyndigheternas bedömningar

Vid övergång till den nya riskklassningsmodellen har en omfattande insamling av uppgifter från företagen skett för att klassa om dessa. SKR har från kommunerna fått höra att det har varit svårt för före-

¹⁶ Uppgifter inhämtade från SKR i januari 2025.

tagarna att rapportera in korrekta uppgifter. Med den stora mängden uppgifter som har inhämtats från företagen och med många detaljer att ta hänsyn till kan det enligt SKR därför ha blivit godtyckligt i hur kontrollmyndigheterna har planerat och utfört kontrollen.¹⁷ Då Livsmedelsverket i sin årsredovisning för år 2024 har konstaterat att kontrollmyndigheterna skiljer sig åt beträffande bedömningar av bl.a. kontrollfrekvens ligger detta i linje med vad SKR anger. Om kontrollerna inom de närmaste åren kommer bli mer likriktad som Livsmedelsverket förväntar sig återstår att se. En följd av att det görs olika bedömningar av kontrollfrekvens medför naturligtvis att det blir skillnader i företagens avgiftsuttag. Vad Livsmedelsverket i sin årsredovisning anfört om att företag med god regelefterlevnad får reducerad kontrollfrekvens genom den nya riskklassningsmodellen har företagare haft synpunkter på och menar att den gamla modellen medgav mer reduktion.

Underfinansiering och kostnader för sådant myndigheterna inte kan ta ut avgifter för

När den nya kontrollförfordningen trädde i kraft den 14 december 2019 introducerades begreppet annan offentlig verksamhet som komplement till begreppet offentlig kontroll. Bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen hann inte uppdateras med det nya begreppet förrän den 1 april 2021 då även livsmedelsavgiftsförfordningen trädde i kraft. Myndigheterna inom livsmedelskontrollen kunde därför inte ta ut någon avgift för sådant arbete som föll in under begreppet annan offentlig verksamhet, vilket bl.a. var handläggningstid för besluts-skrivning. Under perioden den 19 december 2019–31 mars 2021 debiterades inte livsmedelsföretagen avgifter för detta. Detta kan vara en av förklaringarna till kommunernas underfinansiering av livsmedelskontrollen under denna tidsperiod.

Kommunernas kontrollobjekt är till stor del inriktade mot slutkonsumenter och hanterar i mycket högre grad än Livsmedelsverket händelsestyrda kontroller för vilka många gånger en avgift inte kan tas ut.

Oavsett om kontrollen ska utföras av kommuner eller statliga myndigheter är det troligt att en hundraprocentig kostnadstäck-

¹⁷ Uppgifter inhämtade från SKR i januari 2025.

ning av den avgiftsfinansierade kontrollen aldrig kommer att nås. Vi har hört att det erfarenhetsmässigt är svårt att nå så mycket högre än 75–80 procent för den kommunala kontrollen och att det faktum att den kommunala kontrollen ska vara avgiftsfinansierad och att avgifterna ska täcka de faktiska kostnaderna blir därför svårt att uppnå. Vi har dock inte sett någon bakomliggande analys som stödjer att det just skulle handla om 75–80 procents täckningsgrad, varför uppgiften får anses som osäker.

Det kan konstateras att Livsmedelsverket har en högre kostnads-täckningsgrad än kommunerna. Vi kan också konstatera att Livsmedelsverkets timtaxa generellt är högre än kommunernas (avsnitt 9.5.2 och 9.5.5). Möjligen kan det ligga politiska överväganden bakom med innebörden att kommunerna inte gärna vill höja timtaxorna till den nivå som krävs för att täcka kostnaderna eftersom det kan påverka företagsverksamheten i den egna kommunen.

Den långa processen med taxornas beredning på flera beslutsnivåer inom kommunen innan den beslutas av kommunfullmäktige kan också utgöra en bidragande faktor till att ändringar i taxan inte görs så ofta. Jämfört med en kommun kan det möjligen vara lättare för en statlig myndighet, som har färre kontroll- och tillsynsområden, att följa upp kostnadsutvecklingen inom sitt ansvarsområde och oftare uppdatera sina avgiftsföreskrifter.

Vi bedömer att det är en kombination av flera faktorer som bidrar till kontrollmyndigheternas underfinansiering. Många orsaker beskrivs i avsnitt 15.2.3 om sådant som en kontrollmyndighet inte kan finansiera med avgifter. De flesta kommuner följer SKR:s modell och har en och samma taxa för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet som grundar sig på kontrollförordningens bestämmelser om obligatoriska avgifter för den offentliga kontrollen. De obligatoriska avgifterna är därmed mer begränsade i vilka kostnader som får ingå än för verksamheter som inte omfattas av obligatoriska avgifter. Samtidigt är kommunerna bundna av självkostnadsprincipen och får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet. Hur stort avgiftsutrymmet är med utgångspunkt i kostnadsunderlaget för de obligatoriska avgifterna upp till kommunernas självkostnadsnivå går inte att bedöma.

För kommunernas vidkommande handlar de obligatoriska avgifterna enbart om uppföljande kontroll på grund av konstaterad brist,

i övrigt är det i princip endast Livsmedelsverkets kontrollobjekt som omfattas av obligatoriska avgifter. I såväl EU-praxis som svensk praxis har det i ett antal domar framkommit att kostnadsunderlaget för de obligatoriska avgifterna måste ha en nödvändig koppling till genomförandet av den offentliga kontrollen (avsnitt 9.2.3). Kostnader som bedömdes inte få ingå i avgiftsunderlaget gällde bl.a. kostnader för Livsmedelsverkets generaldirektör, HR-kostnader avseende rekrytering samt lönekostnader som rör systemutveckling och kommunikation. Domarna har gällt kontrollavgifter för slakterier men principfrågan har betydelse även för andra verksamheter som har bestämmelser om obligatoriska avgifter enligt kontrollförordningen.

Det har från några företag framförts tanken att alla avgifter bör beräknas enligt artikel 81 i kontrollförordningen för obligatoriska avgifter, alltså såsom de flesta kommuner gör i dag i enlighet med SKR:s vägledning.

En djupare analys av orsakerna till kontrollmyndigheternas underfinansiering är något som förtjänar en egen utredning men som varken finns utrymme till i vår utredning eller omfattas av våra direktiv.

Efterhandsdebitering och effekter av den nya riskklassningsmodellen

Vi bedömer att det är positivt att det med efterhandsdebitering finns en tydligare koppling mellan kontrolltillfället och debiteringen (avsnitt 21.7.2). Vi bedömer också att syftet med Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell – att åstadkomma en mer enhetlig bedömning av kontrollbehovet hos verksamheter som är liknande, oberoende av var i landet de bedrivs – är positivt.¹⁸

Den nya riskklassningsmodellen kom i princip samtidigt då efterhandsdebitering infördes i livsmedelsavgiftsförordningen. Det är därför svårt att bedöma vilka effekter respektive reform har medfört. Riskklassningssystemet är nu mer detaljerat, vilket bör ge en mer individuellt anpassad riskklassning. Vi kan dock se att risken med ett detaljerat riskklassningssystem, som är en mer komplicerad process, kan ge utrymme för olika tolkningar med många kontrollmyndigheter inblandade. Med efterhandsdebitering utifrån faktisk nedlagd tid har det från både företag och myndigheter framförts att

¹⁸ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/753/riskklassning-av-anlaggningar-och-verksamheter>, hämtad den 5 mars 2025.

det har blivit svårare att kunna budgetera för kontrollkostnaderna. Kontrollmyndigheterna har signalerat ett stort intäktsbortfall och ökad administration. Med de årliga avgifterna fick myndigheterna intäkterna mer jämnt fördelade över åren. Små företag med verksamheter med en högre kontrollfrekvens har reagerat mot efterhandsdebiteringen och påpekat att verksamheternas omfattning inte beaktas i tillräcklig grad vid avgiftsuttaget. Då Livsmedelsverket kommer att se över sin riskklassningsmodell år 2026 bör det vara en utgångspunkt att synpunkter av detta slag ingår i utvärderingen. Positivt är att företagen kan påverka kontrolltiden genom att en kontroll med ett fungerande arbetssätt kan gå fortare. Själva systemet med efterhandsdebitering i vilket kontrollmyndigheten debiterar utifrån nedlagd tid bedöms av företagen inte vara transparent eftersom det är otydligt hur mycket som debiteras i för- och efterarbete. Myndigheterna menar å andra sidan att systemet med efterhandsdebitering blir mer transparent än tidigare då företagen debiterades årsavgifter – nu framgår det vad kontrollen faktiskt kostar. Vi har en förståelse för att båda sidor kan se det på detta sätt.

Det är ännu för tidigt att säga vilken inverkan den nya riskklassningsmodellen och införandet av efterhandsdebitering har haft när det gäller likvärdigheten. Det är dock sannolikt att det inte går att utesluta att det även framledes kommer att göras olika bedömningar av riskklassning och hur lång tid som bör läggas på en kontroll så länge det är många kontrollmyndigheter som ska fatta beslut. Kommunernas variationer i timtaxa kommer naturligen att variera eftersom resultatet i kronor per timme baserar sig på att man har olika stora kostnader i olika kommuner för exempelvis personal- och lokalkostnader. Det är dock viktigt att beräkningen av kostnaderna som ligger till grund för timtaxorna görs på ett likartat sätt och att själva timtaxorna framstår som likvärdiga för företagen utifrån vetenskapen om att dessa baserar sig kommunernas sammanlagda kostnader för livsmedelskontrollen.

Det är problematiskt om efterhandsdebiteringen av den offentliga kontrollen medför ett intäktsbortfall för de kommunala kontrollmyndigheterna eftersom kostnadstäckningen med avgifter redan i dag är låg.

16 Kontrollorganisationen behöver förändras

Vi har i tidigare kapitel beskrivit Sveriges kontrollorganisation för livsmedel, foder och ABP samt kartlagt och beskrivit vilka djurskyddskontroller som utförs i anslutning till, eller i samband med, kontrollerna för livsmedel, foder och ABP. Vi har också beskrivit och analyserat de för- och nackdelar som den nuvarande kontrollorganisationen medför för såväl företagen som kontrollmyndigheterna. I detta kapitel redogör vi för vår analys av vilka konsekvenser nuvarande för- och nackdelar innebär för såväl företag som kontrollmyndigheterna samt för vår slutsats att det måste ske en förändring av kontrollorganisationen för livsmedel, foder och ABP.

16.1 Syftet med offentlig kontroll

Gemensamt för lagstiftningen inom områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd är att den syftar till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor och djur, vilket ska bidra till att uppnå en hög konsumentskyddsnivå. Kontrollmyndigheternas uppgift är att verifiera att berörda aktörer tillämpar regelverket korrekt. Kontrollmyndigheterna ska agera i allmänhetens intresse, ha tillräckliga resurser och tillräcklig utrustning samt erbjuda garantier för opartiskhet och professionalism. De behöriga myndigheterna bör säkerställa den offentliga kontrollens kvalitet, enhetlighet och verkningsfullhet.¹ Vi redogör närmare för de krav som kontrollmyndigheterna måste uppfylla i avsnitt 3.1.1.

Om organisationen för offentlig kontroll inte lever upp till kraven i kontrollförordningen kan förmågan att utföra offentlig kontroll

¹ Skäl 1, 2 och 27 kontrollförordningen.

bli nedsatt. Utan offentlig kontroll av att underliggande regelverk efterlevs kan brister förbli oupptäckta. Detta utgör i sin tur en risk för konsumenters och djurs liv och hälsa. Brister i fråga om märkning kan vidare påverka konsumenternas möjligheter att göra medvetna val av livsmedel. Det är i första hand mot den bakgrunden de utmaningar som vi har identifierat ska betraktas. Därtill medför den nuvarande organisationen och ansvarsfördelningen också andra negativa konsekvenser för såväl verksamheterna i olika branscher som kontrollmyndigheterna.

16.2 Nuvarande kontrollorganisations förenlighet med kontrollförordningens krav

Bedömning: Det kan ifrågasättas om nuvarande kontrollorganisation i sin helhet uppfyller de krav som finns i kontrollförordningen.

Av kommittédirektivet framgår att utredningen ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål och att den är en viktig del i genomförandet av livsmedelsstrategin 2.0, vars fokus ligger på en ökad och hållbar produktion av livsmedel genom stärkt konkurrenskraft och lönsamhet för hela livsmedelskedjan. För att kunna uppnå dessa övergripande mål är det av central betydelse att den offentliga kontrollen har en kontrollstruktur som är så verkningsfull, effektiv och likvärdig som möjligt och som förenklar för företagen. Den nuvarande organisationen med 270 kontrollmyndigheter som har ansvar för den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, ABP och visst djurskydd innebär att målen för livsmedelsstrategin är svår att uppnå och att följa upp. Såsom framgår i direktivet ställer redan antalet kontrollmyndigheter Sverige inför flera särskilda utmaningar när det kommer till samordningen av den offentliga kontrollen. Därutöver medför kontrollmyndigheternas varierande storlek och förutsättningar att utföra kontroll att det finns skillnader när det kommer till utförande, likvärdighet, kompetens, finansiering, effektivitet, planering och uppföljning. En ytterligare svårighet i den nuvarande organisationen är att styra den kommunala kontrollen. Enligt svensk grundlag är kommunerna självstyrande. Det är kommunerna själva som bestämmer vilka frågor inom kommunen som ska prioriteras och hur myndigheten

uppfyller uppgiften att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Flera andra nordiska länder (Finland, Norge och Danmark) ställdes tidigare också inför liknande utmaningar med en kommunal kontrollorganisation, vilket medförde att dessa länder genomförde reformer så att ansvaret för den offentliga kontrollen av områdena inom livsmedelskedjan förstatligades eller koncentrerades till betydligt färre kontrollmyndigheter (kap. 10).

16.2.1 Kraven i kontrollförordningen

Kontrollförordningen ställer upp flera olika krav som ska uppfyllas av en kontrollmyndighet (avsnitt 3.1.3). Utifrån de brister som vi har redogjort för i tidigare kapitel anser vi att det kan ifrågasättas om de krav som ställs upp i kontrollförordningen uppfylls av flera kontrollmyndigheter, huvudsakligen på kommunal och regional nivå, vilket beskrivs närmare nedan. Den nuvarande kontrollstrukturen som helhet ger inte de optimala förutsättningarna för att den offentliga kontrollen i Sverige på bästa sätt ska uppfylla de krav som ställs upp i EU-lagstiftningen vad gäller den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, ABP och visst djurskydd.

Verkningsfull och lämplig

Kontrollförordningens krav på att det ska finnas förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är verkningsfull och lämplig förutsätter att kontrollmyndigheten utför kontroll i tillräcklig omfattning och att eventuella avvikelser följs upp i rimlig tid och blir åtgärdade av ansvarig aktör.

Inom primärproduktionen uppnår inte länsstyrelserna målet i den nationella kontrollplanen där det anges att länsstyrelserna tillsammans ska utföra 1 000 riskbaserade planerade livsmedelskontroller på ett år. Resultatet av revisioner har vidare visat att det finns brister i länsstyrelsernas system för att verifiera att både livsmedels- och foderkontrollen är verkningsfull och för att upptäcka brister i den egna verksamheten så att de kan åtgärdas. När det kommer till ABP-kontrollen så har denna varit nedprioriterad under en längre tid. Det finns dessutom inget nationellt kontrolluttag avseende transportörer,

vilket innebär att många transportörer utgör kontrollobjekt hos flera länsstyrelser.

De kommunala kontrollmyndigheterna är de som utför flest kontroller. Det varierar i stor utsträckning när det kommer till antalet kontrollobjekt de ansvarar för och beträffande kontrollfrekvensen. Många kommunala kontrollmyndigheter är små och sårbara och det har vid flera tillfällen lyfts fram, bl.a. av kommunerna själva, att oförutsedda händelser hos kommunerna gör att den offentliga kontrollen får stå åt sidan. Flera mycket små kommunala kontrollmyndigheter har dessutom inte heller några samverkansavtal som kan utnyttjas vid jäv eller personalfrånvaro. Det finns vidare flera brister både vad gäller livsmedelskontrollen och ABP-kontrollen som redogörs för utförligt i kapitel 12 och 13.

Sammanfattningsvis anser vi att förekommande brister och nackdelar gör att det kan ifrågasättas om kontrollorganisationen i Sverige uppfyller de grundläggande kraven i kontrollförordningen om att det ska finnas förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är verkningsfull och lämplig.

Opartiskhet, kvalitet och enhetlighet

Den offentliga kontrollen som utförs ska vara opartisk och enhetlig och av hög kvalitet. Det ska finnas förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa opartiskheten, kvaliteten och enhetligheten i fråga om offentlig kontroll på alla nivåer. Det ska också finnas förfaranden och/eller arrangemang som säkerställer att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Med nuvarande kontrollorganisation finns flera risker när det kommer till kontrollmyndigheternas förmåga att hålla sig opartisk i förhållande till kontrollobjekten, vilket har redogjorts för i kapitel 12. Vi har även i kapitel 12 och 13 beskrivit att det finns stora skillnader i likvärdigheten mellan kontrollmyndigheternas arbetssätt både inom den kommunala livsmedels- och ABP-kontrollen och inom länsstyrelsernas livsmedels- och foderkontroller.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att det kan ifrågasättas om kontrollorganisationen i Sverige uppfyller de grundläggande kraven i kon-

trollförordningen om att det ska finnas förfaranden och/eller arrangemang för att säkerställa opartiskheten kvaliteten och enhetligheten i fråga om offentlig kontroll på alla nivåer.

Tillräckligt stor, kvalificerad och erfaren personal samt personalens kompetens

Kontrollmyndigheten måste vidare ha en tillräckligt stor och för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal så att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet kan utföras på ett effektivt och verkningsfullt sätt.

När det kommer till detta krav i kontrollförordningen har vi vid flera tillfällen konstaterat att antalet årsarbetskrafter för kontrollen av livsmedel hos flera kontrollmyndigheter ligger på en låg nivå, vilket gör flera kontrollmyndigheter mycket sårbara.

Kontrollförordningen ställer vidare krav på att personalen ska få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den kan utföra sina uppgifter på ett enhetligt sätt. Vidare ställs det i kontrollförordningen krav på att personalen håller sig uppdaterad på respektive kompetensområde och vid behov får regelbunden vidareutbildning.

Även när det kommer till dessa krav har vi konstaterat att det finns flera brister när det kommer till upprätthållande av kompetens hos inspektörerna och vad gäller kompetensförsörjningen hos kontrollmyndigheterna, både på kommunal och regional nivå. Det kan enligt vår mening därför ifrågasättas om dessa krav uppfylls i sin helhet med den organisation som finns i dag.

Samordning och samverkan

I kontrollförordningen finns också krav på att när det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet som är behörig att utföra offentlig kontroll, ska effektiv och verkningsfull samordning och effektivt och verkningsfullt samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas. Detta krav avser alltså samordningen inom en och samma myndighet.

I kontrollförordningen anges bl.a. också att om en medlemsstat tilldelar ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll och

annan offentlig verksamhet på ett och samma område till mer än en behörig myndighet på nationell, regional eller lokal nivå, ska medlemsstaten säkerställa effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter och enhetlig och verkningsfull offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet på hela sitt territorium.

Vi har konstaterat att det finns flera brister, både när det kommer till samordningen av kontrollmyndigheterna och i samverkan mellan kontrollmyndigheterna. Trots att det i dag sker en omfattande samordning och samverkan av och mellan de lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheterna finns det stora skillnader vad gäller kapacitet, kompetens och likvärdighet mellan kontrollmyndigheterna. De begränsningar som finns bottnar i den nuvarande organisationsstrukturen för den offentliga kontrollen.

Revision

Kontrollmyndigheterna har en skyldighet att enligt artikel 6 i kontrollförordningen låta sin myndighet bli reviderad – ett krav som för närvarande inte uppfylls av större delen av de kommunala kontrollmyndigheterna.

Tillräckliga finansiella resurser

För att den offentliga kontrollen ska vara verkningsfull och lämplig krävs även att det finns tillräckliga finansiella resurser. Vi har tidigare redogjort för att den offentliga kontrollen ofta är underfinansierad (kap. 15).

16.3 Nuvarande kontrollorganisation är inte effektiv

Bedömning: Den nuvarande kontrollorganisationen i sin helhet är inte effektiv. Den måste inte heller se ut som den gör nu för att säkerställa effektivitet på lokalt eller regionalt plan.

Det framgår av vårt utredningsdirektiv att syftet med utredningen bl.a. är att skapa en mer effektiv kontrollstruktur. Under vår kartläggning av nuvarande ansvarsfördelning mellan kontrollmyndig-

heterna, och när vi beskrivit och analyserat de för- och nackdelar som den nuvarande kontrollorganisationen har (kap. 12 och 13), har det framgått att kontrollkedjan som helhet inte är effektiv. Till att börja med syftar vi på den omständigheten att samtliga kontrollmyndigheter har en egen administration och förvaltning. Varje myndighet har ansvar för att driva de stöd- och ledningsprocesser som behövs för verksamheten och att skapa det stöd- och informationsmaterial som krävs för att göra kontroller. Det ligger ett gemensamt ansvar på varje operativ myndighet och de centrala samt regionala samordnande myndigheterna att säkerställa att myndigheternas separata insatser tillsammans leder till en kontrollorganisation som uppfyller kraven i kontrollförordningen som vi beskriver i avsnitt 3.1.3.

Vidare syftar vi på att det finns gränsdragningar mellan myndigheternas ansvar som är otydliga eller olämpliga (avsnitt 12.3). Om en gränsdragning är otydlig kan det leda till dubbelarbete. När det handlar om att ansvarsfördelningen är olämplig kan det innebära att arbetsuppgiften kräver onödigt mycket tid och resurser att utföra.

Det kan finnas effektivitetsvinster i att på lokal eller regional nivå besluta om prioriteringar och utförande av kontroll.² De i utredningen aktuella områdena i livsmedelskedjan är dock detaljerat reglerade av EU-förordningar. Därtill innehåller den styrande nationella kontrollplanen övergripande mål och prioriteringar vilket medför att utrymmet för lokala eller regionala anpassningar som leder till effektivitetsvinster är relativt begränsat. Det är framför allt beslut i frågor om hur organisationen ska se ut och finansieras som kan fattas lokalt eller regionalt. Det skulle vara svårt att som enskild kontrollmyndighet ha helt egna prioriteringar. Det är inte heller önskvärt eftersom syftet är att kontrollen i landet ska vara enhetlig.

Att lokalkännedom och närhet till aktörerna som omfattas av kontroll kan ge effektivitetsvinster³ utgör förvisso en fördel i den löpande kontrollverksamheten såsom den är organiserad nu. Nuvarande kontrollstruktur med tre olika myndighetsnivåer på lokal, regional och central nivå är dock inte en förutsättning för att uppnå eftersträvad effektivitet. Det går här att göra jämförelser med andra liknande förvaltningsområden som har andra strukturer för att skapa effektiv tillsyn. Ett exempel är Arbetsmiljöverket som har regering-

² Jfr Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, skr. 2009/10:79, s. 32.

³ Jfr Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om granskning av livsmedelskontrollen*, skr. 2014/15:16.

ens och riksdagens uppdrag att bl.a. se till att lagar om arbetsmiljö- och arbetstider följs av företag och organisationer. Arbetsmiljöverket tar fram juridiskt bindande föreskrifter, inspekterar arbetsställen och sprider information om arbetsmiljöregler. Arbetsmiljöverket har också i uppgift att kontrollera att arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskrifterna följs och tar även fram statistik om arbetsmiljö, arbetsolyckor och arbetssjukdomar. Uppdraget innefattar tillsyn av en stor och inte enhetlig grupp av företag som finns fördelade över hela landet. Myndigheten arbetar med riskbaserad tillsyn men vid olyckor är en skyndsam hantering där platsbesök ofta ingår påkallad. Arbetsmiljöverket är en statlig myndighet med en decentraliserad organisation.

Ett annat exempel är Polismyndigheten, en sammanhållen myndighet som bildades den 1 januari 2015 av Rikspolisstyrelsen, de 21 läns-polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium. De övergripande målsättningarna med reformen var att skapa förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. Polismyndigheten är således en statlig myndighet som har en decentraliserad organisation. I den tidigare polisorganisationen ansvarade varje läns-polismyndighet för verksamheten inom det egna distriktet. De behövde då samverka mycket med varandra för att vara kostnadseffektiva och driva verksamheten med kvalitet. Polisorganisationskommittén konstaterade att de tidigare länsgränserna hindrade såväl ökad samverkan i operativa frågor som samordningsvinster i form av större operativ slagkraft.⁴ När Statskontoret 2018 utvärderade ombildningen identifierades flera förbättringsområden, men beträffande effektivitet konstaterades att omorganisationen hade gett bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet.⁵

Utöver ovan nämnda exempel finns det andra myndigheter som de senaste årtiondena har genomgått ombildningar från flera nivåer till en. Sådana exempel är Skatteverket, Försäkringskassan och Försvarsmakten. Myndigheternas organisationsform innebär att verksamheterna, oavsett geografisk lokalisering och inre organisation, leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen. Ett av motiven till förändringarna har varit att skapa förutsättningar för att använda myndigheternas resurser på ett effektivt sätt.

⁴ SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis*, s. 193–226.

⁵ Statskontoret 2018:18, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*, Slutrapport.

Vår slutsats är att nuvarande kontrollorganisation inte är effektiv. Den måste inte heller se ut som den gör nu för att säkerställa effektivitet på lokalt eller regionalt plan. Vi vill framhålla att vi inte anser att strävan efter en effektiv kontrollorganisation innebär ett mål om att besparingar ska göras eller att färre kontroller ska genomföras, utan att de resurser som används ska ge största möjliga nytta.

16.4 Sammanfattning av utmaningarna med nuvarande kontrollorganisation

Det är av central betydelse att den offentliga kontrollen av inom livsmedelskedjan är verkningsfull, effektiv och likvärdig över hela landet. Kontrollen ska vara likvärdig för samtliga verksamheter som hanterar, producerar, tillverkar, säljer, distribuerar eller serverar livsmedel, oavsett var i landet verksamheterna finns. Konsumenterna ska kunna lita på att livsmedel är säkra och företagen ska kunna konkurrera på likvärdiga villkor. En förutsättning för det är att det finns en väl fungerande och likvärdig kontroll som täcker hela livsmedelskedjan från jord till bord. En fungerande kontroll motverkar också illojal konkurrens mellan de verksamheter som följer reglerna och de som inte gör det.

Det svenska systemet för offentlig kontroll är komplext, vilket till stor del beror på att det är många olika myndigheter med olika eller överlappande områden som är inblandade. Det är en avsevärd utmaning att kombinera nuvarande kontrollorganisation, som bygger på ett stort antal självständiga myndigheter, med ett gemensamt kontrollsystem som styrs av EU:s regelverk om offentlig kontroll. Därtill kommer de förändringar i omvärlden som påverkar livsmedelskedjan (avsnitt 14.3.8). Tidigare utvärderingar och uppföljningar har bl.a. visat på brister i flera kommuners livsmedelskontroll. Bristerna har funnits åtminstone sedan 2000-talet (kap. 11). Trots att olika åtgärder har vidtagits kvarstår flera av utmaningarna när det gäller likvärdighet, kompetens, finansiering, effektivitet, påverkan, myndighetsgränser och samordning. Det finns dessutom många brister i de kommunala kontrollmyndigheternas ABP-kontroll. Vidare går det att konstatera att det finns flera brister i den regionala livsmedelskontrollen. Dessa bottnar i att länsstyrelserna arbetar olika samt att de, till följd av resursbrist, har olika tillgång till personal och gör

olika prioriteringar. Nuvarande kontrollorganisation ställer också stora krav på tydlig vägledning från de centrala behöriga myndigheterna – en uppgift som de centrala myndigheterna i vissa avseenden har haft svårt att hantera. Det har konstaterats från flera olika håll att en likvärdig offentlig kontroll av livsmedel, foder och ABP samt visst djurskydd kommer att bli svår att uppnå med nuvarande kontrollorganisation.

Den omständigheten att de kommunala kontrollmyndigheterna i huvudsak inte revideras innebär att det nationella revisionssystemet inte längre är heltäckande på livsmedelsområdet, och att Sverige inte följer EU-kommissionens riktlinjer om att samtliga myndigheter bör revideras inom en femårsperiod. Utöver att detta ur ett internationellt perspektiv innebär att Sveriges kontroll- och revisionssystem riskerar att förlora sin trovärdighet, riskerar det även att på lång sikt underminera den offentliga kontrollen i sin helhet eftersom det saknas en heltäckande uppföljning och utvärdering av de kontroller som utförs.

Härutöver har vi kunnat identifiera många andra problem som är kopplade till nuvarande kontrollstruktur för hela livsmedelskedjan. Flera av dessa problem bottnar i att myndighetsstrukturen inte är ändamålsenlig utifrån de krav som ställs i EU-rätten. En grundläggande princip inom EU-rätten på livsmedelsområdet är att den ska omfatta alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan från producent till konsument, dvs. hela livsmedelskedjan från jord till bord. EU-lagstiftningen anlägger ett integrerat perspektiv på livsmedelssäkerhet i syfte att säkerställa en hög livsmedels- och fodersäkerhet och ett gott djurskydd för en effektivt fungerande inre marknad. Att ha ett sådant integrerat perspektiv blir komplicerat och delvis otydligt med nuvarande svenska kontrollorganisation som delar upp kontrollansvaret inom livsmedelskedjan.

Sammantaget bedömer vi att den nuvarande organisationsstrukturen för offentlig kontroll inom livsmedelskedjan utgör ett hinder för att Sverige på bästa sätt ska kunna leva upp till kontrollförordningens krav på en verkkningsfull och enhetlig offentlig kontroll. Med nuvarande organisation ges inte heller förutsättningar för att företag kan konkurrera på lika villkor. Kontrollorganisationen som helhet leder enligt vår bedömning till betydande nackdelar för såväl verksamheter som kontrollmyndigheter. Sett som en helhet har organisationen så många sårbarheter att den inte kan anses vara robust.

Vi kan konstatera att de största utmaningarna som Sverige har inom kontrollen i livsmedelskedjan i dag finns inom livsmedelskontrollen. Dessutom är det detta kontrollområde som omfattar flest kontrollobjekt. Därmed är det många företag som påverkas av hur den kommunala livsmedelskontrollen fungerar.

Vårt uppdrag är att bl.a. att beskriva och analysera de möjligheter som en förändrad kontrollorganisation kan medföra för företag och för kontrollmyndigheterna. Denna analys följer i kapitel 17 och 18. I kapitel 17 analyserar vi hur den kommunala kontrollorganisationen för livsmedel kan förändras och i kapitel 18 analyserar vi hur kontrollorganisationen som helhet med avseende på samtliga kontrollområden kan reformeras.

17 Förändring av kommunalt kontrollansvar för livsmedel

Nuvarande kontrollstruktur medför problem inom såväl de olika kontrollområdena som de övergripande utmaningarna (kap. 12–15). Kommunerna är de myndigheter som har kontrollansvar för den stora majoriteten av livsmedelsanläggningar.

I detta kapitel går vi inledningsvis kort igenom vilka konsekvenser det leder till att inte göra någon strukturell förändring av den kommunala livsmedelskontrollen. Vi redogör också för olika sätt att omorganisera den och vilka effekter vi bedömer att det medför. Ett av alternativen vi analyserar är en koncentration av kontrollansvaret till kommunala organisationer av en viss storlek. Vi analyserar också alternativen att flytta det kommunala kontrollansvaret till antingen länsstyrelserna eller Livsmedelsverket.

Inför vår analys av möjliga lösningar på de utmaningar som förekommer inom livsmedelsområdet samt i livsmedelskedjan som helhet har vi genomfört diskussioner med experter knutna till utredningen. De alternativa lösningar som identifierades härvid var att inte göra någon förändring, att definiera storlek på minsta kontrollmyndighet och att antingen genom frivillig samverkan låta kommunerna gå samman för att uppnå minsta storlek eller genom lag tvinga kommuner att ingå i kommunala förbund avseende kontrollen, genom lag reglera kontrollansvar för en större geografisk yta till ett färre antal kommuner, att koppla kontrollansvaret till revisionsresultatet, att stärka Livsmedelsverkets möjlighet att ta över kontroll och att föra över den kommunala kontrollen till en statlig myndighet (Livsmedelsverket, Jordbruksverket eller länsstyrelserna).

Vi har övervägt men valt att inte gå vidare med alternativen att koppla uppdraget att vara kommunal kontrollmyndighet till revisionsresultat, att stärka Livsmedelsverkets roll eller att ändra grän-

serna för det kommunala kontrollansvaret. Vi har inte gått vidare med dessa alternativ eftersom vi har gjort bedömningen att de varken är realistiska, förutsägbara eller att de skulle ge tillräcklig effekt. Att exempelvis ändra gränserna för det kommunala kontrollansvaret så att fler anläggningar eller områden skulle hanteras av Livsmedelsverket skulle enligt vår bedömning t.o.m. försämra situationen på så vis att små myndigheter blir ännu mindre och mer sårbara. Vidare är det vår bedömning att kontrollorganisationen som ansvarar för ett så pass komplext område som livsmedel inte gynnas av att vara mer komplicerad än nödvändigt. Att samtidigt koncentrera det kommunala kontrollansvaret till vissa kommuner, ändra gränserna för kontrollansvaret, förändra möjligheterna till överlåtelse, utöka styrningen och förändra revisionssystemet skulle kunna leda till en ännu mer komplicerad organisation än i dag. En sådan förändring bedömer vi skulle stå i strid med den uttalade ambitionen att förenkla kontrollstrukturen.

17.1 Nollalternativet

Bedömning: En oförändrad kommunal livsmedelskontroll innebär att de utmaningar vi identifierat kommer att kvarstå eller öka.

Det här alternativet innebär att det inte sker någon förändring i myndighetsstrukturen för den kommunala livsmedelskontrollen. Problemen som vi har identifierat i kapitel 12 avseende bl.a. likvärdighet, kompetens och effektivitet kommer att kvarstå om det inte sker en förändring. Samtidigt kommer även de identifierade fördelarna med kommunal livsmedelskontroll beträffande närhet, synergieffekter, flexibilitet och upparbetad kunskap att kvarstå. Men om ingen förändring görs kommer det även fortsättningsvis att finnas ett stort antal kommunala kontrollmyndigheter av varierande storlek, i vilka de konstaterade utmaningarna kommer kvarstå. Samhällsförändringar och de konstaterade svårigheterna att åstadkomma kommunal samverkan skulle även kunna öka de befintliga utmaningarna. Om kommuner får svårare att bibehålla kompetens kommer det att påverka möjligheten att utföra kontrolluppdraget. Att inte göra någon förändring påverkar dock inte det kommunala självstyret.

17.2 Koncentration av kommunalt kontrollansvar

Det här alternativet innebär att ansvaret för livsmedelskontrollen på kommunal nivå finns kvar, men koncentreras till kommunala organisationer av en viss storlek för att göra organisationen mer robust. En jämförelse kan göras med den finska organisationen för livsmedelskontroll som beskrivs närmare i kapitel 10. I följande avsnitt beskriver vi hur en sådan reform kan genomföras och vilka effekter vi bedömer att det får.

17.2.1 Beskrivning av genomförande

Bestämmelser om koncentration av kommunalt kontrollansvar skulle regleras i en ny lag. Lagen skulle innehålla bestämmelser om hur stor en kommunal kontrollmyndighet minst måste vara, hur en koncentration ska uppnås, när koncentrationen ska vara genomförd samt de åtgärder som aktualiseras om en koncentration inte genomförs. I redogörelsen nedan för vi ett resonemang om vilken storlek en kommunal kontrollmyndighet behöver ha för att klara sitt uppdrag. Vi redogör också för alternativa sätt för kommunal samverkan, tänkbara åtgärder om koncentration inte genomförs samt vilken tidsfrist som kan vara rimlig för att uppnå en koncentration.

Minsta storlek för kommunala kontrollmyndigheter

Det finns inte några bestämmelser som reglerar hur stor en kontrollmyndighet ska vara, varken i kontrollförordningen eller i nationell rätt. En första fråga att ta ställning till är därför vilken storlek en kommunal kontrollmyndighet behöver ha för att kunna utföra sitt kontrolluppdrag och hantera de nackdelar vi redogör för i kapitel 12 samt 14. I bedömningen behöver hänsyn tas till vilka uppgifter som ingår i kontrolluppdraget och de grundförutsättningar en kontrollmyndighet enligt kontrollförordningen behöver leva upp till (avsnitt 3.1.3). Sammanfattningsvis gäller att en kontrollmyndighet behöver ha en tillräckligt stor och kvalificerad personalstyrka, befogenheter och behörigheter, resurser, fungerande samarbete och koordinering, beredskap och likabehandling för att uppfylla kontrollförordningens krav.

Statistik från Livsmedelsverket för år 2023 visar att 177 kommunala kontrollmyndigheter hade mindre än tre årsarbetskrafter för livsmedels- och dricksvattenkontroll, 63 stycken hade 3–10 årsarbetskrafter och åtta hade 10–52, 6 årsarbetskrafter. Det totala antalet årsarbetskrafter för de 247 kommunala kontrollmyndigheterna uppgick samma år till cirka 700.

Vi har räknat på ett par olika alternativ för minsta storlek på kontrollmyndighet, varav de två första tar avstamp i bedömningar av årsarbetskrafter som andra aktörer gjort i andra sammanhang. De tredje exemplet följer samma metod för bedömning av storlek som användes i Finland inför landets reform. Denna metod utgår från att antal kontrollmyndigheter som ska uppnås fastslås och att en fördelning av antalet årsarbetskrafter som behövs för kontrollen sedan sker för att uppnå detta antal. Konsekvensen av alla tre exempel är att de myndigheter som är för små behöver gå samman och bilda större enheter för att uppnå minsta storlek.

Minsta storlek tre årsarbetskrafter

Statskontoret har studerat den finska modellen med 10 årsarbetskrafter och kommit fram till att livsmedelskontrollen utgör cirka en tredjedel av den kontroll som ingår i ansvaret för samarbetsområdena i Finland. Därmed har samarbetsområdena i Finland enligt Statskontoret som minst omkring tre årsarbetskrafter för livsmedelskontrollen.¹ Statskontoret har bedömt att detta är en rimlig gräns, särskilt för att minska sårbarheten.²

År 2023 hade 177 av 247 av Sveriges kommunala kontrollmyndigheter mindre än tre årsarbetskrafter, totalt sysselsattes i den andelen cirka 230 årsarbetskrafter. Att dela in dessa 230 årsarbetskrafter i enheter med minst tre årsarbetskrafter innebär att den andel kontrollmyndigheter understigande tre årsarbetskrafter som var 177 skulle minska till dryga 75. Totalt med de 70 som redan har över tre årsarbetskrafter skulle en sådan reform resultera i totalt 145 kontrollmyndigheter i stället för 247.

¹ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 51.

² A.a, s. 55–56.

Minsta storlek 10 årsarbetskrafter

Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan gjorde i sitt betänkande *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) bedömningen att det behöver vara minst tre årsarbetskrafter på en kontrollmyndighet för att kunna bedriva en ändamålsenlig kontrollverksamhet i fråga om fusk.³ Eftersom fuskkontrollen är en begränsad del av en betydligt större helhet, både avseende kontrollområden och kontrollobjekt, bedömer vi att 10 årsarbetskrafter för all livsmedelskontroll som den kommunala kontrollmyndigheten utför står i proportion till den bedömningen.

År 2023 hade 239 av 247 av Sveriges kommunala kontrollmyndigheter mindre än 10 årsarbetskrafter, totalt sysselsattes i den andelen cirka 531 årsarbetskrafter. Att dela in dessa 531 årsarbetskrafter i enheter med minst 10 årsarbetskrafter innebär att den andel kontrollmyndigheter understigande 10 årsarbetskrafter som uppgick till 239 skulle minska till 53. Totalt med de åtta som redan har över 10 årsarbetskrafter skulle en reform med ett föreskrivet minsta antal om 10 årsarbetskrafter medföra att det totalt blir 61 kontrollmyndigheter i stället för 247.

20 kommunala kontrollmyndigheter ger 35 årsarbetskrafter

Det går också att komma fram till minsta storlek genom att använda sig av principen för den finländska reformen, dvs. börja med att bestämma hur många kontrollmyndigheter det maximalt ska finnas. Därefter divideras önskade antalet kontrollmyndigheter med det totala antalet årsarbetskrafter som sysselsätts i samma kontroll. Om 20 kommunala kontrollmyndigheter är det önskvärda målet divideras alla cirka 700 årsarbetskrafter som sysselsätts i kontrollen med 20. Då skulle antalet årsarbetskrafter i varje kontrollmyndighet uppgå till 35. Endast en befintlig kontrollmyndighet skulle kvarstå oförändrad i detta exempel (Stockholm), alla övriga 247 har mindre än 35 årsarbetskrafter.

³ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 278.

Att uppnå minsta storlek

I 9 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om kommunal samverkan. Samverkan kan ske genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller genom avtal. Dessa alternativ finns alltså redan i dag tillgängliga för kommunala kontrollmyndigheter att på eget initiativ öka sin storlek och därigenom minska sårbarheter. Den generella möjligheten till avtalssamverkan infördes i kommunallagen år 2018. Innan dess fanns det en nu borttagen specifik reglering om samma sak i livsmedelslagen (2006:804). Den infördes med miljöbalken som förebild. Inför att möjligheten till avtalssamverkan infördes i livsmedelslagen uttalade regeringen följande:

En möjlighet till samverkan genom avtal kan enligt regeringens mening vara av betydelse framför allt för mindre och resurssvaga kommuner. Ett utökat samarbete skulle kunna minska sårbarheten i den enskilda kommunen och samtidigt ge inspektörerna samma möjligheter att specialisera sig som inspektörer i större kommuner. Det kan många gånger framför allt i kommuner med mindre antal ärenden framstå som mer praktiskt att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter än att använda sig av kommunallagens samarbetsformer. Det kan också antas att möjligheten att samverka i denna form blir mer attraktiv om den kan användas mer generellt oberoende av vilken verksamhet som tillsynen gäller.⁴

På regeringens uppdrag redovisade Statskontoret år 2023 analysen *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan* (2023:5). Statskontoret noterade de utmaningar kommunerna står inför till följd av bl.a. den demografiska utvecklingen och urbaniseringen. Statskontoret uttalade att kommunal samverkan kan vara nödvändig för små kommuner för att de ska klara sitt uppdrag. Detta eftersom samverkan underlättar kommunernas kompetensförsörjning och kan effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet. Statskontoret framhöll också att det finns demokratiska risker och risker för försämrad styrning av kommunernas verksamhet, men att kommunerna kan motverka detta genom att förbättra sitt sätt att samverka. Statskontoret redovisade att antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder har legat relativt konstant sedan 2016 men att avtalssamverkan ökat de senaste åren. Vidare uttalades

⁴ Prop. 2004/05:72, *Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn*, s. 19.

att kommunförbund, som är en egen juridisk person, fungerar särskilt bra för stora och regelstyrda verksamheter.⁵

År 2023 fanns det sex kommunalförbund som utgjorde kontrollmyndigheter, alla avsåg både livsmedelskontroll och miljötillsyn och eventuellt även andra områden. Det fanns samtidigt 19 gemensamma nämnder med samma ansvar.

Kommunallagens befintliga reglering om kommunal samverkan är ändamålsenlig för att genomföra koncentration av det kommunala ansvaret för livsmedelskontroll, men endast kommunalförbund medför den stabilitet och långsiktighet som krävs för kontrolluppdraget. Vi gör därför bedömningen att det är den formen av samverkan som i så fall bör användas, och inte avtalssamverkan.

Åtgärder om koncentration inte genomförs

När kommuner själva får välja vilka samarbeten de vill ingå för att uppnå minsta storlek kan de dra nytta av samordningseffekter och upparbetade kontakter. Trots att det sedan länge finns ett påtalat behov för de minsta kommunerna att samverka för att få en större kontrollorganisation, och att det under en längre tid funnits möjligheter till samverkan, är det relativt ovanligt med samverkan inom livsmedelskontrollen. Mot den bakgrunden är det vår bedömning att det behöver finnas en tidsgräns för när beslut om koncentration ska ha fattats för att en koncentration till minsta storlek på kommunala kontrollmyndigheter ska kunna uppnås. Det bör dessutom finnas en reglering om åtgärder som kan vidtas mot kommunerna om dessa inte ingår samarbeten. Även i Finland var det först när det i lagstiftningen infördes ett krav på att samverka och att en tvingande sammanslagning kunde bli aktuell om det inte genomfördes på frivillig väg, som koncentrationerna genomfördes.

Tänkbara påtryckningsmedel är t.ex. att i lag reglera en skyldighet för kommunen att betala en sanktionsavgift eller att staten fattar beslut om tvingande koncentration mellan olika kommunala kontrollmyndigheter. En lösning skulle kunna vara att staten, t.ex. genom Livsmedelsverket, agerar om en koncentration inte sker. Livsmedelsverket har insyn i kommunernas resursbehov och befintligt antal årsarbetskrafter och skulle därmed kunna avgöra var lämpliga förbund

⁵ Statskontoret, *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5, s. 7 ff.

kan inordnas för att uppnå tillräcklig personalstyrka. Livsmedelsverket har dock inte tillräcklig insyn i kommunernas organisation för att i detalj besluta om genomförande av en sådan koncentration. I stället bör detta kunna ske genom att Livsmedelsverket riktar ett föreläggande mot kommunerna som ska ingå i förbundet, dvs. att föreläggande samtidigt riktas mot mer än en kommun för att de tillsammans ska uppnå minsta storlek. Det skulle kunna vara en kommun som i och för sig är tillräckligt stor och en som är för liten, eller flera som är för små.

Inför tvingande beslut om sammanslagning bör formell kommunisering ske med berörd kommun för att ge kommunen möjlighet att lämna skriftliga synpunkter innan beslutet fattas. Om föreläggandet inte efterlevs inom utsatt tid ska det kunna förenas med vite. Beslutsrätten bör gälla även den situationen om en kommun senare lämnar ett förbund eller om en kommun eller ett förbund av annat skäl inte längre har personalresurser som motsvarar minsta storlek. Beslut om föreläggande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Tidsfrist för koncentration

En koncentration av kommunal livsmedelskontroll bör genomföras utan onödigt dröjsmål. Samtidigt måste tidsfristen möjliggöra sedvanlig beredning av ärendet, en s.k. inledande fas. Därpå följer en fas då implementering behöver ske. Flera praktiska frågor måste klargöras för att kontrollverksamheten ska kunna starta.

I den inledande fasen behöver kommuner som tillsammans kan utgöra lämpliga kommunalförbund identifiera varandra och komma överens om sin avsikt med samverkan. Det skulle t.ex. kunna vara så att kommunerna samtidigt vill inleda samverkan kring andra frågor som ligger utanför livsmedelskontrollen, t.ex. inom miljötillsynen. Överenskommelser behöver också uppnås i frågor som huruvida befintliga lokaler ska nyttjas eller om det behövs andra lokaler och vilka personella resurser respektive kommun ska bidra med.

Efter att nödvändiga överenskommelser uppnåtts krävs det att respektive kommunfullmäktige fattar beslut om förbundsordning (9 kap. 1 § kommunallagen). Med hänsyn till beredningstvävet ska ett sådant beslut föregås av beredning eller yttrande av kommun-

styrelsens och även beredning inom berörd nämnd (5 kap. 26–28 §§ kommunallagen). Beredning i politisk nämnd förutsätter att ärendet innan dessa beretts på tjänstenivå. Detta innebär att enbart beslutsfattandet, efter det att beslutsunderlaget är färdigställt, är en process som tar minst fem månader. Framtagande av beslutsunderlag bör kunna ske inom en period om ungefär tre månader. Tidsfristen måste också medge tid till lämplig förankring.

När beslutet om förbundsordning är fattat är den inledande fasen över och arbetet med implementeringen inleds. Här ingår arbete med att upprätta och besluta om styrdokument, t.ex. avseende taxa och delegeringsordning. Vidare uppkommer arbetsrättsliga frågor inför eventuell personalövergång och rekrytering, upprättande av stödfunktioner, system samt stödmaterial och tillsättande av förtroendevalda till förbundsdirektionen.

I Finland sattes tidsfristen för den inledande fasen, dvs. från att lagen trädde i kraft till att beslut om samarbetsområden skulle vara fattat, till sex månader. Fasen för implementering, dvs. tiden från beslutet fram till dess att verksamhet skulle inledas, uppgick till maximalt tre år.

Med hänsyn till att kommunerna enligt kontrollförordningen redan omfattas av krav på att bl.a. ha en tillräckligt stor personalstyrka för att kunna utföra riskbaserad kontroll, och de upprepade påpekandena att kommuner behöver vidta åtgärder för att klara sitt uppdrag, är det vår bedömning att ett eventuellt krav på koncentration av de kommunala kontrollmyndigheterna inte kan anses komma oväntat. Det talar för en relativt snäv tidsplan för hela processen från inledande fas, via implementeringsfas till att kontrollverksamheten startar. För att vara realistisk kan tidsfristen för den inledande fasen dock inte enligt vår bedömning vara kortare än ett år.

De praktiska frågorna inför att starta en ny organisation är flera. En forcerad implementeringsfas kan motverka att samverkan blir djup och effektiv. Det finns dock inte något hinder mot att implementeringsfasen pågår delvis samtidigt som den inledande fasen. Därför bör en tidsfrist om ett år för implementeringsfasen vara tillräcklig för att möjliggöra behövligt arbete. Det betyder att nya, tillräckligt stora, kontrollmyndigheter skulle tas i drift två år efter lagens ikraftträdande.

Sammanfattning

Detta alternativ innebär att kommunala kontrollmyndigheter för livsmedel måste uppnå en storlek om t.ex. 3, 10 eller 35 årsarbetskrafter. De myndigheter som är för små ska genom kommunalförbund samverka för att uppnå minsta storlek. Den totala tidsfristen för att skapa kommunalförbunden skulle uppgå till två år efter att lagen trätt i kraft. Livsmedelsverket ska kunna förelägga de kommuner som inte självmant har beslutat om koncentration om att de ska gå samman med en annan kommun.

17.2.2 Effekter av förslaget

Bedömning: En koncentration av det kommunala kontrollansvaret till kommunala förbund av en viss storlek kan medföra positiva effekter när det gäller vissa av de utmaningar som finns i dag. Lösningen avhjälpas dock inte alla problem och det finns risker för negativa effekter. Alternativet innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Nackdelarna minskar till viss del

De nackdelar med kommunal kontroll som vi har identifierat framgår i kapitel 12. Det gäller brister i likvärdighet, varierande kompetens, olika förutsättningar för finansiering samt brister i effektivitet. Färre kontrollmyndigheter med fler anställda skulle ge bättre förutsättningar att komma till rätta med problemen. Genom att det finns färre kontrollmyndigheter, och det inom den större myndigheten kan skapas gemensamma arbetssätt, kan variationen i likvärdighet minska. Inom det aktuella området bör likvärdigheten bli större, men den kan fortfarande variera inom landet. Med flera årsarbetskrafter hos en myndighet ökar möjligheten att samla kompetens inom myndigheten och därmed också möjlighet till specialisering hos medarbetare. När en kontrollmyndighet har ett större geografiskt område än i dag kommer avgifterna inom kontrollområdet att bli likvärdiga inom det geografiska området, men variationen jämfört med andra geografiska områden i landet kan fortfarande förekomma. En koncentration av de kommunala

kontrollmyndigheterna innebär en effektivisering eftersom det blir färre myndigheter som behöver upprätta stödmaterial eller avsätta tid för samarbete och delning av material.

Vi anser också att en större myndighet har bättre förutsättningar att hantera andra utmaningar i kontrollen än de som direkt kan kopplas till organisationen. Exempelvis kan sannolikheten för både extern och intern påverkan av beslutsfattande minska i en större organisation som har möjlighet till rotation av personal. Likaså finns det möjlighet att vara två inspektörer vid kontrolltillfällen om det i vissa fall behövs av arbetsmiljöskäl. Färre myndighetsgränser innebär att olika begränsningar som dessa leder till minskar, t.ex. kan beslut få en något större räckvidd.

I våra tre räkneexempel ovan skulle antalet kontrollmyndigheter reduceras från 246 till 145 (minsta storlek 3 årsarbetskrafter), 61 (minsta storlek 10 årsarbetskrafter) eller 20 (35 årsarbetskrafter). Alla tre varianterna på koncentration av kontrollmyndigheter skulle i olika utsträckning kunna ge effekt på möjligheten till enhetlighet och minska nackdelarna.

Risk att likvärdighet inte uppnås inom landet

Även om det mest omfattande förslaget genomförs, vilket innebär att samtliga kommuner utom Stockholm måste ändra sin organisation för att uppnå tillräcklig storlek, kommer det alltså att finnas 20 kommunala kontrollmyndigheter. Det är ungefär lika många som det i dag finns länsstyrelser. Samtliga dessa 20 skulle vara självständiga myndigheter med en egen politisk ledning. Det innebär att det fortfarande kan förekomma väsentligt olika förutsättningar för att utföra kontrolluppgifter med risk för att likvärdighet i landet, trots koncentrationen, inte uppnås.

Fördelarna kan minska

De fördelar med kommunal kontroll som vi beskriver ovan är närhet, synergieffekter, flexibilitet och upparbetad kunskap. Fördelen med att det inom de kommunala kontrollmyndigheterna finns medarbetare med kunskap och vana av att utföra kontroll kvarstår oförändrad. Alla de andra aspekterna påverkas och förändras i någon mån av

detta förslag. Att de kommuner som är för små ska gå samman i kommunalförbund innebär att de bildar nya juridiska personer och blir organisationer avskilda från de ursprungliga kommunerna. Hur förbunden ska organiseras och lokaliseras avgör de kommuner som ingår i förbundet. Det är tänkbart att kommuner kommer fram till att det ska finnas ett kontor för förbundet i varje kommun, men det är också tänkbart att de gör som de flesta befintliga kommunalförbund och bara har ett kontor inom det geografiska området som förbundet ansvarar för. Det kan även förekomma olika varianter av detta. Det är därför inte möjligt att med exakthet förutspå hur utfallet beträffande närheten blir. Det skulle kunna bli ett oförändrat avstånd men det skulle också kunna bli ett mycket större avstånd. På samma vis är det upp till de ingående kommunerna vilken grad av samverkan med övriga kommunala myndigheter som ska gälla, vilket påverkar synergieffekterna. Vi har under utredningens gång blivit uppmärksammade på att det ibland är svårt att interagera mellan kommunalförbund och den övriga verksamheten i kommunen. Det beror på att det är olika organisationer med olika politisk ledning och kan finnas olika önskemål om inriktningar för verksamheterna. Den här organisationsformen är således mer komplex än en traditionell kommunal kontrollmyndighet.

Negativ påverkan på flera andra områden

I Statskontorets rapport från 2017 gjordes bedömningar av effekter av kommunal koncentration. Det framhölls att om personalresurser för en uppgift flyttas från en kommun till en annan kan andra verksamhetsområden i den kommun som resurserna flyttas ifrån påverkas negativt. Denna effekt ansågs gälla särskilt för små kommuner där livsmedelskontrollen är samorganiserad med miljötillsynen. Slutsatsen var att kommunen kan få svårare att genomföra och bemanna övriga tillsynsuppgifter. Vidare angavs att det vore särskilt viktigt att samordna åtgärder som syftar till att kommuner ska bilda gemensamma kontrollmyndigheter. En koncentration skulle alltså inte gälla enbart livsmedelskontroll utan även andra områden såsom miljötillsyn.⁶ Beträffande kommunal samverkan konstaterade Statskontoret i sin analys att det sällan sänker kommunernas kostnader samtidigt

⁶ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9 s. 49 f.

som det försämrar möjligheterna att styra verksamheten och för med sig olika demokratiska risker.⁷

Det kommunala självstyret

En koncentration av de kommunala kontrollmyndigheterna kan få olika konsekvenser för det kommunala självstyret och för olika kommunala kontrollmyndigheter beroende på vilken minsta storlek som väljs. Kommuner som vid införandet redan har tillräckligt stor personalstyrka kommer inte att påverkas mer än indirekt genom att andra kommuner förändras. Det kommunala självstyret påverkas inte för dessa kommuner eftersom det inte handlar om relationen mellan stat och kommun (avsnitt 6.4). Övriga kommuner som har för liten personalstyrka kommer att behöva hitta en eller flera andra kommunala kontrollmyndigheter att samverka med. Ju mindre respektive enhet är, desto fler kommer att behöva ingå för att nå upp till minsta storlek. Om frivilliga samarbeten inte kan uppnås kommer de att tvingas till samverkan. I så fall kan även kommuner som redan är tillräckligt stora att bli påverkade.

Å ena sidan kan det konstateras att det förekommer mängder av samverkan kommuner emellan. Det sker t.ex. i form av förbund, vilket beskrivits innan. Det kan även noteras att det är mer vanligt med kommunal samverkan avseende räddningstjänst än inom livsmedelskontroll. År 2019 fanns det nio gemensamma nämnder och 38 kommunalförbund för räddningstjänst.⁸ Relationer som skapats som en följd av dessa samarbeten kan kommunerna dra nytta av för att skapa kommunalförbund för livsmedelskontroll, och det är också en fördel att det redan finns viss erfarenhet av formaliserad samverkan.

Avtalssamverkan mellan kommuner är den form av samverkan som är vanligast och har ökat mest de senaste åren.⁹ Även till följd av denna typ av samverkan finns det befintliga relationer och erfarenhet att ta vara på. Det finns också flera nätverk för såväl tjänstepersoner som politiker där lämpliga samverkansparter kan identifieras. Samverkan och samarbete är en naturlig del i kommunernas verksam-

⁷ Statskontoret, *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5 s. 7.

⁸ <https://skr.se/download/18.1f376ad3177c89481f75fa9f/1615973991324/Kommunal%20r%C3%A4ddningstj%C3%A4nst%202019%20-%20Karta%20-%20SKL.pdf>, hämtad den 17 april 2025.

⁹ Statskontoret, *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, 2023:5, s. 10.

het för att de ska klara sina uppdrag och i den frivilliga formen kan det inte sägas utgöra ett ingrepp i det kommunala självstyret.

Å andra sidan bör det framhåvas att befintliga möjligheter till samarbeten inte har realiserats inom området livsmedelskontroll, trots att behovet av sådan samverkan har påpekats under lång tid. Det kan betyda att det finns för stora skillnader mellan kommunerna för att de ska kunna samarbeta på det sätt som krävs, och att tillräckliga koncentrationer inte kommer att kunna uppnås på frivillig väg. Om kommunala kontrollmyndigheter tvingas att gå samman skulle det enligt vår bedömning utgöra ett ingrepp i det kommunala självstyret. I sådant fall behöver en noggrann bedömning göras huruvida ingreppet är proportionerligt.

17.2.3 Möjligheter att öka styrningen av kommunala kontrollavgifter

Bedömning: Det är inte lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer så att föreskrifträtten också ska gälla kommunernas avgifter.

Vårt uppdrag omfattar att analysera om det är lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen så att föreskrifträtten också gäller kommunernas avgifter eller om det kan vara lämpligare att öka den statliga styrningen av kommunernas avgifter på något annat sätt. Vi ska också belysa hur ett sådant förslag inskränker den kommunala självstyrelsen.

Genom 28 § livsmedelslagen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om skyldigheter att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Bestämmelsen ger också regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om att kommunerna är skyldiga att ta ut sådana avgifter. För statliga myndigheter och organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter får regeringen dessutom meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som ska tas ut. Detta gäller dock inte för kommunala myndigheter.

Regeringen har i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter föreskrivit att en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska täckas av avgifter (4 §). Om kontrollmyndigheten är en kommun ska avgifterna fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer (6 §).

De kommunala kontrollmyndigheterna kan alltså inte välja om den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska finansieras med skattemedel, utan är bundna av livsmedelsavgiftsförordningens bestämmelser om att avgifter *ska* tas ut. De är också skyldiga att ta ut avgifter i enlighet med bestämmelserna om obligatoriska avgifter enligt artikel 79 i kontrollförordningen, t.ex. avseende uppföljande kontroll. Kommunerna kan inte heller välja vid vilken tidpunkt en avgift ska debiteras eftersom dessa ska debiteras i efterhand, förutom vad gäller avgifter för registrering eller godkännanden (7 §).

Det som kommunerna själva får bestämma om är beräkningen av de kommunala avgifterna, dvs. nivån på timtaxan. Varken regeringen eller Livsmedelsverket har i dag bemyndigande att göra det enligt nuvarande lydelse av 28 § livsmedelslagen. Kommunerna kan dock inte skönsmässigt bestämma nivåerna på timtaxan, utan måste beakta bl.a. kontrollförordningens bestämmelser om beräkning av de obligatoriska avgifterna.

Utmaningar om regeringen eller Livsmedelsverket beslutar om beräkningen av kommunernas avgiftsnivåer

Såsom framgår av avsnitt 9.5.5 och 15.1.2 skiljer sig nivån på de kommunala kontrollmyndigheternas timtaxor. Livsmedelsverket har kunnat konstatera att den höga variationen inte enbart kan bero på variationen i kommunernas faktiska kostnader.¹⁰ Att kontrollavgifterna och timtaxorna varierar så mycket är en av anledningarna till att livsmedelskontrollen i landet inte bedöms vara likvärdig.

Om regeringen eller Livsmedelsverket skulle besluta om beräkningen av kommunernas timtaxor eller hitta någon annan modell för avgiftsuttag, skulle utgångspunkten likväl vara att kommunal-

¹⁰ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen 2022, slutrapport* (L 2022 nr 21), s. 20.

lagens självkostnadsprincip och kontrollförordningens princip om tillräckliga finansiella resurser ska uppfyllas. Om avståndet från kommunerna som utför livsmedelskontroll till den myndighet som beslutar om avgiftsnivån ökar finns det en risk för att de lokala förutsättningarna för avgiftsberäkningen inte kommer att beaktas i tillräcklig utsträckning. Ett omfattande arbete skulle därför behöva vidtas av den myndighet som beslutar om avgifter för att utreda samtliga kommuners lokala kostnadsförhållanden. Detta framstår enligt vår mening som ineffektivt.

En och samma timtaxa i hela landet

Om en och samma timtaxa skulle gälla för hela landet skulle det vid en första anblick kunna vara ett steg mot en högre grad av likvärdighet. En utmaning med denna lösning är att beräkna en timtaxa som kan motsvara kommunernas faktiska kostnader för livsmedelskontrollen eftersom löneläge, lokalkostnader och resekostnader varierar beroende på var i landet kommunen ligger. Om ett genomsnitt av samtliga kommuners timtaxor skulle räknas fram och tillämpas för alla kommuner skulle en kommun, som har lägre faktiska kostnader än vad som debiteras genom timtaxan, behöva ta ut en för hög kontrollavgift. Detta skulle utgöra en nackdel för den enskilde livsmedelsföretagaren. Det motsatta förhållandet skulle gälla för kommuner som har en högre faktisk kostnad än vad som kan debiteras genom timtaxan, eftersom dessa kommuner skulle debitera företagen en för låg avgift. I det förra fallet är ett högre avgiftsuttag till nackdel för livsmedelsföretagaren och strider dessutom mot den kommunala självkostnadsprincipen. I det senare fallet är det till fördel för livsmedelsföretagaren men kommunen skulle på något sätt behöva kompenseras för underfinansieringen. Ett system för inhämtande av uppgifter om kommunernas kostnader för att beräkna avgiftsunderlag för en timtaxa samt hur omfördelning av medel mellan kommunerna kan ske skulle då behöva byggas upp och administreras.

Den kommunala självstyrelsen

Om de kommunala kontrollmyndigheterna ska utföra livsmedelskontroll men inte själva kan besluta om vilken avgift som behöver tas ut för att täcka sina kostnader bedömer vi att det påverkar kommunernas möjlighet att utforma sin verksamhet inom sina åtaganden. Därmed påverkas den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska vara befogade utifrån den förväntade nyttan av åtgärden i förhållande till inskränkningen.¹¹ En inskränkning i självstyrelsen kan till exempel vara motiverad om den innebär att man uppnår andra värden som är viktiga på nationell nivå. Det kan till exempel röra sig om värdena rättssäkerhet, samhällsekonomisk stabilitet, effektivitet och likvärdighet över landet.¹² Eftersom likvärdighet i fråga om timtaxa över landet är en viktig fråga kan det förhållandet i viss mån tala för att låta exempelvis Livsmedelsverket utreda och besluta om beräkningen av kommunernas avgiftsuttag och på så sätt inskränka kommunernas självstyrelse. Detta är dock förenat med väsentliga utmaningar eftersom ett system måste arbetas fram som blir rättvist mot livsmedelföretagarna och kommunerna. Vidare behöver det utredas hur kompensationsåtgärder vid över-/underuttag respektive över-/underfinansiering kan utformas.

Timtaxan är inte hela anledningen till kommunernas olika avgiftsuttag

Det är dock inte bara timtaxan i sig som är anledningen till att likvärdigheten av livsmedelskontrollen i landet haltar. Det totala avgiftsuttaget för en kontroll kan bero på många andra faktorer, bl.a. på vilket kontrollbehov livsmedelsverksamheten bedömts ha genom kommunens riskklassningsbeslut. Livsmedelsverkets nya föreskrifter om riskklassning och riktvärden för en genomsnittlig planerad kontroll för olika verksamheter bedömer vi är ett steg åt rätt håll mot ett likvärdigt avgiftsuttag. Det är dock ännu för tidigt att avgöra vilken effekt denna reform får vad gäller likvärdigheten. Med många

¹¹ Se SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan*, s. 1276.

¹² Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet*, s. 37–38.

kontrollmyndigheter som fattar egna beslut vad gäller riskklassning är sannolikheten stor att olika bedömningar i vart fall inledningsvis ändå görs. I kombination med andra faktorer såsom exempelvis hur lång tid som läggs på olika moment i kontrollen blir timtaxan endast en del i vilken avgift som kommunen debiterar företaget.

Vi bedömer att om regeringen eller Livsmedelsverket beslutar om en enhetlig taxa för hela landet eller en annan avgiftsmodell inte i sig garanterar att de kommunala kontrollmyndigheternas avgiftsuttag kommer bli likvärdig eller uppfattas som rättvis, eftersom det också är flera andra faktorer som avgör hur stort avgiftsuttaget blir. Därutöver bedömer vi att en sådan lösning dessutom skulle ge upphov till onödig administration med påföljande kostnader.

Vår sammantagna bedömning är att det inte är lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som ska tas ut av de kommunala myndigheterna.

17.3 En koncentration av kommunalt kontrollansvar ger inte tillräcklig effekt

Bedömning: En koncentration av den kommunala livsmedelskontrollen skulle förbättra kontrollorganisationen men inte ge tillräcklig effekt. Vi anser inte att detta alternativ i tillräcklig grad ger tillräckliga förutsättningar för att uppnå en effektiv, verkningsfull och likvärdig kontroll.

Även om en koncentration av den kommunala livsmedelskontrollen till förbund av en viss storlek skulle medföra fördelar och minska sårbarheten i kontrollkedjan så undanröjer alternativet inte alla nackdelar och utmaningar som finns i dagens organisationsstruktur för livsmedelskontrollen (kap. 12). En väsentlig nackdel är att det fortfarande skulle kvarstå många självständiga kontrollmyndigheter med olika förutsättningar för att utföra kontrolluppdraget. Det ger en risk för att likvärdighet i landet trots koncentrationen inte uppnås. Det finns också en risk att tillräcklig likvärdighet inte kan uppnås vad gäller kontrollavgifterna (avsnitt 15.1.5 och 17.2.3). Vi anser därför att detta alternativ inte ger tillräckligt goda förutsättningar

för att uppnå en tillräcklig hög grad av effektivitet och likvärdighet i den offentliga livsmedelskontrollen som i dag omfattas av kommunernas ansvar.

17.4 Statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen

I detta avsnitt redogör vi för vår analys av att flytta över det operativa kontrollansvaret för livsmedelskontrollen från kommunerna till statlig nivå. Vi redogör inledningsvis för de två olika alternativ som vi bedömer är lämpligast när det kommer till tänkbara utförare, nämligen Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Vi analyserar sedan de två olika alternativen utifrån samma organisatoriska parametrar nämligen likvärdighet, styrning, samordning och kontroll, kompetens och bemanning, förmåga att hantera oplanerade händelser och svåra arbetsuppgifter, finansiering, effektivitet, påverkan och lokalkännedom, myndighetsgränser och tydlighet. Avslutningsvis redogör vi för en gemensam bedömning av vilka effekterna av ett förstatligande av den kommunala livsmedelskontrollen kommer att bli.

17.4.1 Två alternativ

Ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen kan genomföras på olika sätt och det finns olika befintliga statliga myndigheter som är tänkbara utförare. Efter att ha övervägt ett antal potentiella lösningar har vi gjort bedömningen att endast beskriva två alternativ, nämligen att den kommunala livsmedelskontrollen i sin helhet antingen flyttas över Livsmedelsverket eller till de 21 länsstyrelserna.

Anledningen till att vi har begränsat oss till dessa två alternativ är att det är Livsmedelsverket och länsstyrelserna som förutom kommunerna utför livsmedelskontroll och därmed har relevant kompetens. Livsmedelsverket är den centrala behöriga myndigheten för livsmedelskontrollen och har dessutom operativ verksamhet inom livsmedelskontrollen. Länsstyrelserna å sin sida ansvarar för livsmedelskontrollen i primärproduktionen. Vi bedömer att andra statliga aktörer inte har den erfarenhet eller uppbyggda kompetens som Livsmedelsverket och länsstyrelserna har inom sina respektive om-

råden. Därför skulle det finnas en risk att befintlig kompetens skulle gå förlorad om den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till en sådan tredje statlig aktör, det skulle åtminstone ta lång tid att bygga upp erforderlig kompetens.

Eftersom vi i detta kapitel endast analyserar möjliga sätt att omorganisera den kommunala livsmedelskontrollen innebär alternativet att flytta över livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket att livsmedelskontrollen inom primärproduktionen i sådana fall ligger kvar hos länsstyrelserna. En överföring av den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket kräver att myndigheten har en organisationsstruktur med operativ verksamhet utspridd över hela landet, dvs. en regional organisationsstruktur.

Det kan också nämnas att om den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till länsstyrelserna är det lämpligt att livsmedelskontrollen flyttas över till den länsstyrelse i det län som den enskilda kommunen har sitt säte i. Vid en överflyttning av livsmedelskontrollen till länsstyrelserna är det också nödvändigt att Livsmedelsverket kvarstår som central behörig myndighet för livsmedelsområdet, med hänsyn till kravet i kontrollförordningen på att utse en myndighet med samordningsansvar för sakområdet samt ansvar för kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater (artikel 4 p. 2 kontrollförordningen). Den livsmedelskontroll som Livsmedelsverket ansvarar för i dag skulle också ligga kvar på Livsmedelsverket.

17.4.2 Den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till Livsmedelsverket

Bedömning: Att Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen bör leda till positiva effekter rörande bl.a. likvärdighet. Alternativet skulle medföra att myndighetsstrukturen för livsmedelskontrollen i senare led blir mer robust.

Om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen innebär detta att det skapas en stor kontrollmyndighet för hela livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktionen. En överflyttning undanröjer således många av de problem som har att göra med att många kommunala kontrollmyndigheter är små och sårbara, dvs. den befintliga kontrollorganisationens största utmaning. Genom att skapa

en stor kontrollmyndighet blir myndighetsstrukturen för livsmedelskontrollen i senare led mer robust och leder till ytterligare positiva effekter som redovisas här nedan.

Likvärdighet

I den nuvarande kontrollorganisationen med 247 kommunala kontrollmyndigheter har vi kunnat konstatera att det finns variationer i deras myndighetsutövning. Alla kommunala kontrollmyndigheter är självständiga. Det innebär att samtliga myndigheter ska tolka lagstiftningen och göra egna bedömningar i sina ärenden. Trots Livsmedelsverkets vägledning har flera utvärderingar visat att bl.a. kontrollfrekvens, bedömning av avvikelser och benägenhet att fatta beslut om åtgärder vid bristande efterlevnad av lagstiftningen varierar mellan kommunerna. Livsmedelsverket har genomfört flera utvärderingar och vid flera tillfällen skärpt sin styrning på nationell nivå. Trots det har många problem inte kunnat avhjälpas med anledning av det decentraliserade systemet för livsmedelskontroll med många kommunala kontrollmyndigheter. Många kontrollmyndigheter ger sämre förutsättningar för en effektiv styrning och enhetliga arbetssätt i landet. Eftersom flera av de kommunala kontrollmyndigheterna är mycket små innebär detta en strukturell sårbarhet. Bristerna i livsmedelskontrollen har varit kända under lång tid. Livsmedelsverket har konstaterat att en likvärdig livsmedelskontroll aldrig kommer att uppnås med det nuvarande kontrollsystemet.

En av de främsta fördelarna med att ge *en* statlig myndighet ett samlat ansvar för livsmedelskontrollen är att det skapar bättre förutsättningar för att uppnå en likvärdig livsmedelskontroll. En ökad likvärdighet, rättssäkerhet och träffsäkerhet kunde konstateras t.ex. efter att länsstyrelserna tog över djurskyddskontrollerna från kommunerna år 2009. Om kontrollansvaret förs över till en myndighet finns det goda förutsättningar för att de stora variationerna i den kommunala kontrollen kommer att försvinna eller i vart fall minska av flera olika anledningar. Det kommer också finnas goda förutsättningar för att uppnå ett likvärdigt avgiftsuttag. Med en enda kontrollmyndighet är det t.ex. lättare att införa samma arbetsrutiner och arbetsmetoder för samtliga livsmedelsinspektörer. Dessutom är det enklare att nationellt se över och utvärdera arbetsrutinerna mer

effektivt exempelvis genom skuggkontroller eller liknande arbetsmetoder. En överflyttning av livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket bör ge en god grund för likvärdig kontroll av liknande anläggningar, att liknande bedömningar görs i liknande fall, att liknande avvikelser hanteras på liknande sätt och att inspektörerna tillämpar reglerna likvärdigt.

En mer likvärdig livsmedelskontroll och ett likvärdigt avgiftsuttag främjar rättssäkerheten. Den ökade likvärdigheten kommer också i sin tur medföra att företag kan konkurrera på liknande villkor i hela landet. Med en myndighet som har behörighet att agera över hela landet blir det dessutom svårare för oseriösa verksamheter att hitta geografiska områden med svagheter i kontrollsystemet, vilket även det främjar konkurrens på likvärdiga villkor.

Styrning, samordning och kontroll

Det faktum att det finns en central behörig myndighet inom livsmedelskontrollen (Livsmedelsverket) som ska agera som vägledande myndighet åt 247 olika och självständiga kommunala kontrollmyndigheter anser vi är problematiskt. De kommunala kontrollmyndigheterna har med hänsyn till Livsmedelsverkets funktion som vägledande myndighet inte möjlighet att få konkret hjälp i enskilda ärenden från Livsmedelsverket. Allmän vägledande information och praktiska tips och råd från Livsmedelsverket finns i stället tillgänglig för de kommunala kontrollmyndigheterna på bl.a. Kontrollwiki. Livsmedelsverket kan å sin sida, med hänsyn till att kommunerna är självständiga kontrollmyndigheter med kommunalt självstyre, inte styra de kommunala kontrollmyndigheterna. Det är således varje enskild myndighet som ansvarar för att den offentliga kontrollen är riskbaserad, rättssäker och verkningsfull. Det är också svårt för Livsmedelsverket att ge råd och stöd direkt till företagarna som har verksamheter där myndigheten inte är operativ kontrollmyndighet.

Livsmedelsverkets strategi för hantering av kontrollmyndigheter som har brustit i sin kontroll har beskrivits som stöttande och dialoginriktad. Vid behov kan Livsmedelsverket förelägga en kommunal kontrollmyndighet att vidta åtgärder för att förbättra sin livsmedelskontroll. Under åren 2016–2021 utfärdades dock sammanlagt enbart ett tiotal förelägganden. Därefter har några förelägganden inte ut-

färdats. Att förelägga en kommunal kontrollmyndighet är alltså en relativt ovanlig åtgärd och den används främst i de fall då kontrollmyndigheten inte uppvisar vilja att åtgärda problemet.¹³

En konsekvens av en överflyttning blir troligtvis att det blir en förbättrad styrning av livsmedelskontrollen eftersom all kommunal livsmedelskontroll samlas inom den myndighet som också är vägledande myndighet inom livsmedelsområdet. Därmed blir förutsättningarna bättre för att den centrala myndighetens styrning faktiskt får genomslag på den operativa nivån. Detta innebär i sin tur att det minskar risken för att många kommunala kontrollmyndigheter gör olika bedömningar. Inom en större myndighet finns det dessutom mer utrymme för erfarenhetsutbyte. I förlängningen leder en likvärdig kontroll till att konkurrensen blir på samma villkor för samtliga verksamheter.

En annan aspekt av styrningen är att Livsmedelsverket exempelvis inte har möjlighet att utfärda nationella förbud mot livsmedel som förekommer i flera kommuner. Kommunernas kontrollskyldighet upphör vid kommungränsen, vilket ger upphov till problem vid gränsöverskridande händelser där åtgärder behöver vidtas nationellt. En överflyttning av livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket är således fördelaktigt ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv eftersom Livsmedelsverket har möjlighet att arbeta över hela landet. Detta ger bättre förutsättningar att hantera akuta ärenden som exempelvis smittor eller utbrott. Det ger även bättre förutsättningar för att ha överblick över samtliga anläggningar i hela landet och det gör det även enklare att samarbeta med andra statliga myndigheter. På detta vis kan förebyggande arbete med att förhindra exempelvis matförgiftningsepidemier eller vattenföroreningar utföras mer effektivt.

En överflyttning av ansvaret gör det också lättare för regeringen att styra och påverka utvecklingen på området om det finns ett sådant behov. Det är i dag svårt för regeringen (och riksdagen) att på ett effektivt sätt styra utvecklingen på området och rätta till sådant som politiken bedömer behöver förändra för att stärka t.ex. likvärdigheten och rättssäkerheten. En konsekvens av nuvarande organisationsstruktur är att kommunerna kan göra egna lokala prioriteringar och bedömningar inom ramen för det kommunala självstyret. Vid en överflyttning av ansvaret kan styrning enklare åstadkommas

¹³ Livsmedelsverket, *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen*, Slutrapport, L 2022 nr 21, 2022, s. 29.

genom regeringens myndighetsstyrning, exempelvis i regleringsbrev, och följas upp inom ramen för den statliga budgetprocessen.

Kompetens och bemanning

Kompetensen hos kontrollpersonalen har stor betydelse för verksamhetens upplevelse av kontrollen och grundar sig både på att den ska hålla en tillräckligt hög nivå och att den ska vara på en liknande nivå mellan inspektörer. Kraven på livsmedelsinspektörer har förändrats över tid och inspektörer behöver i dag både ha breda och djupa kunskaper för att kunna hantera den omfattande materiella lagstiftningen inom livsmedelsområdet. Livsmedelslagstiftningen består av mer än 200 rättsakter och författningar. Majoriteten av regler består av EU-rätt och bara en del är nationell lagstiftning. Det ställs också allt högre krav på specialistkompetens inom vissa särskilda områden såsom exempelvis kosttillskott och kontaktmaterial. Om livsmedelsverksamheterna i kommunen är komplexa med avancerade processer så krävs specialistkompetens om dessa verksamheter. Kommer det en ny sådan verksamhet måste kommunen skaffa kompetens om aktuellt regelverk.

I tidigare utredningar har ofta framkommit att de kommunala kontrollmyndigheterna har brister kopplade till personalens kompetens och att det särskilt i små kommuner är en utmaning att upprätthålla inspektörernas kompetens. Små kontrollmyndigheter har i högre grad personal med liten erfarenhet av yrket och relativt hög personalomsättning, vilket resulterar i en sårbarhet. Det har även framkommit att vissa kommuner har svårt att rekrytera livsmedelsinspektörer med adekvat utbildning eller med lång erfarenhet. Vid personalfrånvaro på grund av t.ex. sjukskrivning kan det också vara svårt att hitta vikarier. Detta kan upplevas som stressande för anställda på kontrollmyndigheter som endast har en eller ett fåtal personer som utför kontroller. Dessa problem gäller visserligen inte bara kommunerna utan även länsstyrelserna och Livsmedelsverkets regionala avdelningar. Utmaningarna med kompetens och bemanning är dock särskilt svåra i små kommuner.¹⁴

En överflyttning av ansvaret med en mer samlad kompetens leder till att sårbarheten för kompetensbrister minskar. Det ger därav

¹⁴ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9, s. 18 f.

även förutsättningar för en högre och jämnare kvalitet i besluten. En stor kontrollmyndighet har även bättre förutsättningar att upprätthålla specialistkompetens genom myndighetens samlade kunskapsnav. Eftersom personalstyrkan blir större kan problem med bemanning lättare lösas. Det bör i allmänhet även vara lättare att rekrytera ny personal till större arbetsplatser och behålla befintlig personal eftersom det i en stor organisation generellt sett finns bättre möjligheter till flexibilitet i arbetet som exempelvis distansarbete, kompetensutveckling och bättre karriärmöjligheter, vilket gör arbetsplatsen mer attraktiv.

Förmåga att hantera oplanerade händelser och svåra arbetsuppgifter

Det har vid flera tillfällen lyfts fram att oförutsedda händelser hos kommunerna gör att den planerade livsmedelskontrollen ibland får stå åt sidan. En stor myndighet bör generellt sett ha bättre förutsättningar att hantera sådant som är svårt att planera för och hantera mer komplicerade fall i livsmedelskontrollen, jämfört med många medelstora och mindre kommunala kontrollmyndigheter. Detta har att göra med att en större myndighet i kraft av sin storlek har tillgång till en större personalstyrka och bättre förutsättningar att samla personal med rätt kompetens och resurser för att hantera sådana händelser.

Finansiering

I kapitel 9 redogör vi för kontrollmyndigheternas finansiering. Finansieringen av kommunens kostnader för den offentliga livsmedelskontrollen ska finansieras genom avgifter. Avgiften ska beräknas på grundval av en timtaxa som fastställs av kommunen och som ska baseras på principen om full kostnadstäckning. Det finns en stor variation när det gäller de kommunala kontrollmyndigheternas beslutade timtaxor och det har också gjorts undersökningar som visar att likadana verksamheter riskklassas på olika sätt, vilket ger olika avgifter för samma typ av verksamhet (avsnitt 15.1.2). Därutöver varierar finansieringsgraden hos kontrollmyndigheterna. Om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen kom-

mer det bli ett mer likvärdigt avgiftsuttag då frågor om riskklassning, hur lång tid en kontroll ska ta och vilken timtaxa som ska gälla för hela landet bedöms inom en och samma myndighet. Detta eftersom det finns goda förutsättningar för intern styrning och uppföljning avseende ett enhetligt avgiftsuttag.

Effektivitet

I kapitel 16 har vi redogjort för det faktum att det inte är effektivt att 247 kommunala kontrollmyndigheter på egen hand måste ta fram eget stödmaterial, utforma och uppdatera mallar, hemsidor, interna rutiner, besluta om taxor och ta ut avgifter m.m. Det är samma arbete som varje enskild kommun måste utföra, oavsett kommunens storlek. Både den administrativa tiden och kostnaderna blir mer betungande för de små kommunerna än för de större, vilket i förlängningen medför högre kostnader för företagen. Detta arbete som nu behöver utföras av varje enskild kontrollmyndighet kommer vid en överflyttning av ansvaret att ersättas med att endast Livsmedelsverket utför detta arbete för hela myndigheten.

Arbetet i en stor kontrollmyndighet jämfört med i många flera mindre kontrollmyndigheter kan också leda till flera andra stordriftsfördelar och effektivitetsvinster. Exempelvis ger det förutsättningar för att införskaffa eller använda ett ärendehanteringssystem som kan användas av hela myndigheten över hela landet. En kontrollmyndighet kan också inrätta ett anläggningsregister över samtliga kontrollobjekt – något som både saknas och efterfrågas i dag. Ett annat exempel är att personal- och kompetensbehovet kan ses över och planeras för ett större geografiskt område. En större myndighet ger bättre förutsättningar att ha personal med specialistkompetens inom olika kontrollområden, som dessutom kan utnyttjas inom hela myndigheten utan myndighetsgränser.

En överflyttning av ansvaret till Livsmedelsverket leder också till färre beslutsnivåer vid överklaganden, vilket bidrar till större effektivitet i systemet eftersom rättsprocesser kan ta tid. Däremot finns det en risk att beslutsvägarna inom en stor myndighet blir längre eftersom det då blir en större organisation med flera chefsnivåer än i en mindre organisation.

Påverkan och lokalkännedom

Vid samtal med personer från kommunala kontrollmyndigheter har det framförts att en betydande fördel med kommunal kontroll är den lokala kännedomen om kommunen i stort men även om de verksamheter som finns inom kommunen. Det har bl.a. lyfts fram att det vid en överflyttning av ansvaret finns en risk att det blir svårare att upprätthålla möjligheten till den direktkontakt med verksamheterna som finns i dag. Det finns emellertid också negativa aspekter med en sådan närhet till kontrollobjekten, såsom risken för extern och intern påverkan. Exempelvis kan det vara svårare för personal på kontrollmyndigheter med få inspektörer att skapa distans till kontrollobjekten p.g.a. begränsade möjligheter till rotation av kontrollobjekten. Det finns en risk att personalen blir partisk i sitt förhållningssätt, vilket gör det svårt att upprätthålla objektiviteten och att ställa krav på åtgärder. Det finns även en risk för sådan extern påverkan – något som dessutom har ökat mot myndigheterna – där det förekommer bl.a. hot, vädjan, förhandling och gråt i syfte att försöka påverka enskilda inspektörer. Denna risk finns oavsett vem som ansvarar för kontrollen. Däremot är en större organisation bättre rustad mot försök till otillåten påverkan. Ytterligare en annan risk med kommunal kontroll är att det kan förekomma försök till intern påverkan genom att det tas näringspolitisk hänsyn.

Genom den ökade digitaliseringen i samhället är den fysiska och direkta kontakten med livsmedelsföretagare inte riktigt lika viktig som den har varit tidigare. Exempelvis tas i dag information om nya verksamheter i stor utsträckning emot digitalt eller via sociala medier. Dessutom har Statskontoret i sin rapport från 2017 uttalat att det är svårt att uppskatta vilken roll en hög grad av lokalkännedom spelar för en effektiv kontrollverksamhet. Genom en överflyttning av ansvaret av den kommunala livsmedelskontrollen till en stor myndighet minskar risken både för extern och intern påverkan, vilket förbättrar möjligheterna till likvärdig konkurrens för verksamheterna.

Myndighetsgränser

Att kontrollansvaret för livsmedel är uppdelat på flera olika kommuner och andra myndigheter får betydelse för bl.a. möjligheterna att dela information. Genom en överflyttning av ansvaret blir det

enklare att samordna informationen från all livsmedelskontroll i en databas och de begränsningar som finns när det kommer till att dela information över myndighetsgränser försvinner. Det innebär att det är lättare att göra kontroll av verksamheter som flyttar sig över geografiska gränser eller verksamheter som är utspridda över större geografiska områden i landet. På så sätt kan kontroller ske mer effektivt och kostnader kan hållas nere. Kontroller av samma verksamheter kan samordnas bättre över hela landet och samma uppgifter behöver inte efterfrågas vid flera tillfällen. Dessutom kan uppföljning också ske löpande i stället för hur det är i dag, nämligen att en mängd med data skickas in till Livsmedelsverket i januari och då gäller för hela föregående kalenderår. En annan sak är att det saknas ett gemensamt nationellt register över samtliga registrerade livsmedelsanläggningar, vilket blir enklare att skapa med en myndighet som ensam är ansvarig för livsmedelskontrollen.

Tydlighet

Ett problemområde som vi har identifierat i avsnitt 14.1 handlar bl.a. om olika kontroller som görs av en näringsverksamhet, om att kontroll utförs av flera olika myndigheter som inte känner till varandras planering eller har tillgång till varandras handlingar eller information. Aktören kan behöva lämna samma information till olika myndigheter och får flera kontrollmyndigheter att förhålla sig till. Om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen blir det bättre i kontrollen för de 853-anläggningar som omfattas av Livsmedelsverkets kontrollansvar för livsmedel och ABP och samtidigt har en egen dricksvattenanläggning eller butik som också omfattas av den kommunala livsmedelskontrollen. I dessa fall blir det Livsmedelsverket som tar över kommunens kontroll, vilket innebär att det endast är en kontrollmyndighet i dessa delar. Detta gör i sin tur livsmedelskontrollen mer begriplig och förutsägbar för dessa verksamheter. När det kommer till övriga exempel som tas upp i punktlistan i avsnitt 14.1 kan vi inte se en tydlig fördel med att Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen.

17.4.3 Den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till länsstyrelserna

Bedömning: En överflyttning av den kommunala livsmedelskontrollen till länsstyrelserna skulle innebära att det blir större kontrollmyndigheter och därmed en minskad sårbarhet. Eftersom länsstyrelserna är självständiga myndigheter kan alternativet leda till en risk för att tillräcklig likvärdighet inte uppnås.

Om den kommunala livsmedelskontrollen förs över till länsstyrelserna innebär det att kontrollmyndigheterna blir större. Även om flera länsstyrelser också är små koncentreras livsmedelskontrollen till en större kontrollverksamhet, och minskar de problem som har att göra med att många kontrollmyndigheter är små och sårbara. Genom att det blir större kontrollmyndigheter blir myndighetsstrukturen för livsmedelskontrollen mer robust.

Likvärdighet

Flera av de fördelar som beskrivs ovan vid en överflyttning av det kommunala ansvaret för livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket gäller även i det fall livsmedelskontrollen flyttas över till länsstyrelserna eftersom det genom att gå från 247 till 21 kontrollmyndigheter skulle bli färre kontrollmyndigheter som har möjlighet och förutsättningar att införa gemensamma arbetssätt och gemensamma stödfunktioner. Det blir också en större personell resurs med en större myndighet. Däremot är länsstyrelserna 21 separata och självständiga myndigheter. Det innebär att det fortfarande kan förekomma olika förutsättningar för att utföra kontrolluppdraget med risk för att önskvärd likvärdighet inte uppnås, trots det statliga övertagandet. Detta ser vi redan i dag när det kommer till livsmedelskontrollen inom primärproduktionen där det i rapporter och revisionsresultat framkommer att det finns vissa skillnader i hur länsstyrelserna arbetar och att aktörer i olika delar av landet i vissa avseenden inte behandlas likvärdigt.

Till skillnad från Livsmedelsverket utför länsstyrelserna inte livsmedelskontroll inom samma och närliggande ansvarsområden som kommunerna har i dag, utan inom primärproduktionen. Det

finns således inte kunskaper kring livsmedelskontrollen för leden efter primärproduktionen utan denna hade behövt byggas upp. Livsmedelsverket är dessutom central behörig myndighet för livsmedelskontrollen. Länsstyrelserna har vidare en rad olika uppgifter inom olika sakområden, vilket innebär en risk för att livsmedelskontrollen inte prioriteras på samma sätt som inom en mer renodlad myndighet.

Härutöver kan nämnas att tidigare uppföljningar från länsstyrelsernas övertagande av djurskyddskontrollerna visat att kvaliteten i djurskyddskontrollerna hade ökat och att kontrollerna hade blivit mer likvärdiga, rättssäkra och träffsäkra. Det var omständigheten att antalet kontrollmyndigheter hade minskat kraftigt som gav upphov till denna bedömning. Vidare gjordes bedömningen att samordningen av kontrollen inom länen hade blivit bättre. Däremot var samordningen på nationell nivå fortfarande svagt utvecklad, vilket också kan vara en konsekvens av att länsstyrelserna är flera separata och självständiga myndigheter. Detta är omständigheter som kan leda till vissa olikheter i kontrollen.

Styrning, samordning och kontroll

En konsekvens av en överflyttning av ansvaret till länsstyrelserna blir troligtvis också att det blir en förbättrad styrning av livsmedelskontrollen eftersom all operativ verksamhet i sådana fall samlas inom betydligt färre myndigheter. Därmed blir förutsättningarna bättre för att den centrala myndighetens styrning, (Livsmedelsverket), faktiskt får genomslag på den operativa nivån. Detta innebär i sin tur att det minskar risken för att olika enheter i kontrollkedjan gör olika bedömningar.

Nackdelarna vid en överflyttning av ansvaret till länsstyrelserna är att flera av de problem med styrning och samordning som råder i dag kommer att kvarstå. Livsmedelsverket behöver fortsättningsvis arbeta aktivt för den nationella samordningen av livsmedelskontrollen, även om det blir lättare att samordna kontrollen vid 21 länsstyrelser i stället för 247 kommunala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket kommer exempelvis inte heller att ha möjlighet att utfärda nationella förbud mot livsmedel som förekommer i flera län. Länsstyrelsernas kontrollskyldighet upphör vid länsgränsen, vilket även det ger upphov till problem vid gränsöverskridande händelser där åtgärder be-

höver vidtas nationellt, även om det troligtvis är lättare att samarbeta över länsgränserna än över kommungränserna.

Om länsstyrelserna tar över livsmedelskontrollen ger detta i vart fall en överblick över hela länet och således större geografiska områden i jämförelse med om livsmedelskontrollen ligger kvar hos de kommunala kontrollmyndigheterna. Detta är fördelaktigt ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv och det blir även lättare vid samverkan och att samarbeta med andra myndigheter inom livsmedelsområdet.

Kompetens och bemanning

Såsom beskrivs ovan innebär en överflyttning av ansvaret till länsstyrelserna med större enheter och mer samlad kompetens att sårbarheten för kompetensbrister minskar. Det ger därav även förutsättningar för en högre och jämnare kvalitet i besluten. Flera större kontrollmyndigheter har bättre förutsättningar att upprätthålla specialistkompetens genom myndighetens samlade kunskapsnav och problem med bemanning kan lättare lösas. En större arbetsplats bör generellt ha lättare att rekrytera personal och behålla befintlig personal eftersom det finns bättre möjligheter till kompetensutveckling och bättre karriärmöjligheter.

Förmåga att hantera oplanerade händelser och svåra arbetsuppgifter

Såsom konstaterats ovan bör större myndigheter generellt sett ha bättre förutsättningar att hantera sådant som är svårt att planera för och hantera mer komplicerade fall i livsmedelskontrollen, jämfört med många medelstora och mindre kommunala kontrollmyndigheter. Detta har att göra med att en större myndighet i kraft av sin storlek har tillgång till en större personalstyrka och bättre förutsättningar att samla personal med rätt kompetens och resurser för att hantera sådana händelser. Länsstyrelserna är färre och större än de 247 kommunala kontrollmyndigheterna och kan vid oplanerade händelser och svåra arbetsuppgifter ha lättare att samverka vid behov.

Finansiering

Det finns en stor variation när det gäller de kommunala kontrollmyndigheternas beslutade timtaxor. Det finns också skillnader i hur likadana verksamheter riskklassas och därmed hur många kontroller en verksamhet får inom en femårsperiod. Som en följd av det varierar kontrollavgifterna som verksamheterna behöver betala (se avsnitt 9.5.5 och 15.1.2). Om länsstyrelserna tar över ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen kommer avgifterna för livsmedelskontrollen i vart fall beräknas på samma sätt inom länen och taxan blir densamma i länet. Detsamma gäller för hur de olika verksamheterna riskklassas. Genom en överflyttning av ansvaret för livsmedelskontrollen blir avgifterna således mer likvärdiga för kontrollobjekten jämfört med i dag.

Effektivitet

Om länsstyrelserna tar över livsmedelskontrollen leder detta troligtvis också till flera stordriftsfördelar och effektivitetsvinster jämfört med om den ligger kvar på kommunerna, såsom att det inom länet kan användas ett och samma ärendehanteringssystem och att personal- och kompetensbehovet kan ses över och planeras för ett större geografiskt område. Länsstyrelserna kan också inrätta ett anläggningsregister över samtliga kontrollobjekt inom länet och eventuellt också över hela landet såsom djurskyddskontrollregistret är utformat. Problemen när det kommer till att information ska föras över mellan myndighetsgränserna kan dock kvarstå till viss del. En fördel om länsstyrelserna tar över den kommunala livsmedelskontrollen är att myndigheterna i större utsträckning eventuellt kan utnyttja befintliga lokaler. En annan fördel är att länsstyrelserna har en utpräglad regional organisation.

Påverkan och lokalkännedom

Om länsstyrelserna tar över livsmedelskontrollen minskar troligtvis risken för otillåten påverkan, på samma sätt som det beskrivs ovan om Livsmedelsverkets skulle ta över kontrollen, eftersom en större

organisation har bättre möjligheter att rotera kontrollobjekten och är bättre rustad mot försök till otillåten påverkan.

Myndighetsgränser

Om livsmedelskontrollen flyttas över till länsstyrelserna innebär detta att problemet med myndighetsgränser till stor del kvarstår, även om den till viss del blir bättre då antalet kontrollmyndigheter kraftigt minskar. Såsom konstaterats är det nödvändigt att Livsmedelsverket kvarstår som central behörig myndighet för livsmedelsområdet, vilket innebär att problemen med myndigheternas geografiska behörighet och informationsdelning finns kvar.

Tydlighet

När det kommer till de problem som vi har identifierat i avsnitt 14.1 om olika kontroller som görs av en näringsverksamhet blir det bättre i ett av fallen om länsstyrelserna tar över den kommunala livsmedelskontrollen. Det är i det fallet när en primärproducent av livsmedel som omfattas av länsstyrelsens kontrollansvar samtidigt har en butik, egen dricksvattenanläggning eller kafé, vilka områden omfattas av den kommunala livsmedelskontrollen. I sådana fall är det länsstyrelsen som blir ensam ansvarig för kontrollmyndighet i dessa delar. När det kommer till övriga exempel som tas upp i avsnitt 14.1 kan vi inte se en tydlig fördel med att länsstyrelserna tar över den kommunala livsmedelskontrollen.

17.4.4 Revision

Bedömning: Ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen, antingen av Livsmedelsverket eller länsstyrelserna, skulle åtgärda bristerna i nuvarande revisionssystem.

I kapitel 8 redogör vi för att det finns flera luckor i det nationella revisionssystemet, vilket framför allt beror på att det inte sker någon systematisk revision utifrån de krav som ställs i artikel 6 i kontrollförordningen av de kommunala kontrollmyndigheterna. Under perioden 2019–2023 reviderades 46 procent av alla myndigheter som utför livsmedelskontroll jämfört med 63 procent under perioden 2018–2022 och 79 procent under perioden 2017–2021.¹⁵ Med anledning härav följer Sverige inte längre EU-kommissionens vägledning om revisionsfrekvens. Dessutom har DG SANTE F uppmärksammat att det inte utförs revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna.

I olika revisionsrapporter framgår att Livsmedelsverket har fungerande internrevisioner av sin myndighet. Dessutom har Livsmedelsverket eller Jordbruksverket under perioden 2019–2023 utfört revisioner av samtliga länsstyrelser i landet inom olika områden tillhörande livsmedelskedjan. Vid ett statligt övertagande, antingen av Livsmedelsverket eller länsstyrelserna, försvinner således den största luckan i det nationella revisionssystemet eftersom nuvarande revisioner utförs av de centrala myndigheterna och med största sannolikhet även skulle utökas till att omfatta de statliga myndigheternas nya ansvarsområden.

¹⁵ Livsmedelsverket, *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2023, Resultat från revisioner av Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter*, PM 2024, s. 7.

17.4.5 Förutsättningar att hantera andra utmaningar

De geografiska förutsättningarna för statlig livsmedelskontroll

I Statskontorets rapport *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan* (2017:9) anges att ett statligt ansvar, som innebär att kontrollverksamheten ska täcka ett större geografiskt område, talar mot ett statligt övertagande. Dessutom kan ett statligt övertagande också minska möjligheterna till oanmälda kontroller i vissa områden. De geografiska förutsättningarna att utföra livsmedelskontroll i framför allt de norra delarna av Sverige anser vi är en utmaning oavsett organisationsstruktur, dvs. oavsett om den är lokal, regional eller central. Det bör understrykas att det vid ett statligt övertagande av Livsmedelsverket bör ske en omfattande planering av placeringen av de regionala kontoren så att livsmedelskontrollen kan ske så effektivt som möjligt. Personalen behöver dessutom inte utgå från kontoren utan kan utgå ifrån hemmet, oavsett om Livsmedelsverket eller länsstyrelserna tar över den kommunala livsmedelskontrollen. Genom planering och bra styrning går det att samordna resor till flera objekt vilket kan minska kostnaderna för resor till objekten. Ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv anser vi dock att det är en betydande fördel att ha ansvar för livsmedelskontrollen över hela landet eftersom kontrollmyndigheten eller kontrollmyndigheterna får en större helhetsbild av kontrollobjekten och kan agera på ett bättre sätt vid kommun- och länsöverskridande händelser.

Synergieffekter mellan den kommunala livsmedelskontrollen och kommunernas tillsynsansvar inom andra områden

Kommunerna är också ansvariga för tillsynen över försäljning av alkohol, tobak, receptfria läkemedel samt för tillsynen av rökfria miljöer. I vissa kommuner sker viss samordning mellan livsmedelskontrollen och kommunernas andra tillsynsområden beroende på hur kommunerna är organiserade. I mindre kommuner arbetar livsmedelsinspektörer ofta tillsammans med exempelvis byggnadsinspektörer, planhandläggare och miljöstrategier och det sker även viss samordning med vatten- och kretsloppenheter. Detta görs för att uppnå synergieffekter och för att verksamheterna inom kommunerna ska få så bra hjälp som möjligt. Vid ett statligt övertagande av livs-

medelskontrollen kan vissa kommuner därför komma att behöva göra om sin organisationsstruktur och konsekvensen blir att det i stället får ske en samordning med den statliga myndigheten eller de statliga myndigheterna.

Samverkan

För att den befintliga organisationsstrukturen inom livsmedelskontrollen ska fungera adekvat krävs att den centrala behöriga myndigheten, dvs. Livsmedelsverket, ansvarar för samordningen av kontrollen inom sitt ansvarsområde, men även att kontrollmyndigheterna samverkar sinsemellan. Inom livsmedelskontrollen handlar det i dag om att 247 kommunala kontrollmyndigheter ska samverka med 21 länsstyrelser och Livsmedelsverket. Naturligtvis samverkar myndigheterna också med flera andra statliga myndigheter inom många andra områden. Vid ett statligt övertagande bör samverkan underlättas eftersom det då blir betydligt färre antal myndigheter som ansvarar för livsmedelskontrollen. En förbättrad samverkan kan leda till ökad effektivitet och likvärdighet, vilket i sin tur förbättrar företagens möjligheter att konkurrera på lika villkor.

Rådgivning och stöd

Under 2019 tog Livsmedelsverket fram rapporterna *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för kontrollmyndigheter* och *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för företagare* för att vägleda kontrollmyndigheterna i den rådgivande rollen i samband med kontroll. Livsmedelsverkets vägledning är dock ofta allmänt hållna, både gentemot de kommunala kontrollmyndigheterna och gentemot verksamheterna, vilket innebär att de kommunala kontrollmyndigheterna själva måste komplettera med information för att kunna hjälpa verksamheter att leva upp till kraven i lagstiftningen. Mindre kontrollmyndigheter har svårt att upprätthålla de resurser och den kompetens som krävs för att kunna ge adekvat rådgivning. Detta leder till att den information som ges till verksamheterna skiljer sig åt mellan de kommunala kontrollmyndigheterna samt att nivån på rådgivning och stöd varierar.

Vid ett statligt övertagande av Livsmedelsverket kan informationen ges direkt till verksamheterna och den statliga myndigheten kan ge mer konkret och enhetlig information till de enskilda verksamheterna. I förlängningen förenklar detta för företagen och påverkar deras möjligheter att konkurrera på lika villkor i positiv riktning.

Vid ett statligt övertagande av länsstyrelserna kvarstår dock problematiken till viss del eftersom länsstyrelserna också hade behövt komplettera med information för att kunna hjälpa verksamheter att leva upp till kraven i lagstiftningen. Länsstyrelserna har dock genom sin storlek och samlad kompetens bättre möjligheter att ge adekvat och enhetlig rådgivning till verksamheterna än vad kommunerna har.

Digitala system och register

Kontrollmyndigheternas ärendehanteringssystem är olika utformade och det innebär flera begränsningar när det kommer till att åstadkomma en effektiv livsmedelskontroll. Detta eftersom systemen inte är kompatibla med varandra och omfattar en stor mängd information som inte kan delas mellan myndigheterna. Det saknas ett gemensamt anläggningsregister med följd att kontrollmyndigheterna inte känner till mer än de uppgifter som finns i det egna systemet. Detta innebär bl.a. att en livsmedelsföretagare som bedriver verksamhet i flera olika kommuner måste registrera sina anläggningar i flera olika kommuner. Genom ett statligt övertagande hade kontrollmyndigheten eller myndigheterna kunnat använda sig av ett enda eller i vart fall betydligt färre ärendehanteringssystem, där information om livsmedelsföretagen finns tillgänglig. På så sätt behöver samma uppgifter inte efterfrågas flera gånger. Dessutom kan ett gemensamt anläggningsregister införskaffas. Om länsstyrelserna tar över den kommunala livsmedelskontrollen har den enskilda länsstyrelsen i vart fall information om verksamheterna som finns i länet.

17.4.6 Sammanfattande slutsatser

Bedömning: En överföring av den kommunala livsmedelskontrollen till länsstyrelserna skulle förbättra kontrollorganisationen men inte ge tillräcklig effekt. Vi anser inte att detta alternativ i tillräcklig grad ger förutsättningar för att uppnå en effektiv, verkkningsfull och likvärdig kontroll.

En överföring av den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket bedöms medföra goda effekter vad gäller möjligheterna att uppnå en effektiv, verkkningsfull och likvärdig kontroll.

Vid en jämförelse av de två alternativen vi beskriver i avsnitten ovan, dvs. alternativ 1 att den kommunala livsmedelskontrollen förs över till Livsmedelsverket och alternativ 2 att den kommunala livsmedelskontrollen förs över till de 21 länsstyrelserna, bedömer vi att det första alternativet medför en organisation som har mycket bättre förutsättningar att uppnå en effektiv, verkkningsfull och likvärdig kontroll. Även om alternativ 2 innebär att antalet kontrollmyndigheter minskar rejält, medför en kontrollorganisation med 21 självständiga kontrollmyndigheter flera svårigheter i jämförelse med att det endast är en ansvarig kontrollmyndighet för livsmedelskontrollen. När det kommer till Livsmedelsverkets livsmedelskontroller har vi även sett att myndigheten har en fungerande organisation och i huvudsak arbetar i enlighet med den nationella lagstiftningen (kap. 12). Sammanfattningsvis bedömer vi att alternativet att den kommunala livsmedelskontrollen förs över till länsstyrelserna inte är ett alternativ som ger tillräckligt goda förutsättningar för effektivitet och likvärdighet. Att den kommunala livsmedelskontrollen överförs till Livsmedelsverket bedömer vi därför är det bästa alternativet av dessa två alternativ.

17.5 En reform av den kommunala livsmedelskontrollen löser inte alla problem

Bedömning: Ett övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen av Livsmedelsverket löser många av de utmaningar vi identifierat inom livsmedelskontrollen. Vi har också kunnat konstatera att det finns problem som är kopplade till nuvarande kontroll-

struktur för hela livsmedelskedjan och som bl.a. bottnar i den nuvarande myndighetsstrukturen. Dessa problem kvarstår dock vid ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen.

Såsom framgår av direktivet beror utmaningarna i livsmedelskedjan främst på hur Sverige har valt att organisera ansvaret för den offentliga kontrollen och den offentliga verksamheten med många ansvariga kontrollmyndigheter. Vi bedömer att de konstaterade bristerna inte framgångsrikt kan hanteras inom ramen för nuvarande ordning, utan att det krävs en ny myndighetsstruktur. Ansvaret för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet behöver fördelas på ett annat sätt än i dag i syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en likvärdig, enhetlig och effektiv kontroll och för att göra det enklare för företagen.

Vi har sett att de största utmaningarna som Sverige har inom livsmedelskedjan i dag finns inom livsmedelskontrollen och vi har i ett första steg analyserat hur en organisationsförändring i livsmedelskontrollen kommer till rätta med de problem som finns inom den nuvarande organisationsstrukturen. I avsnittet ovan med alternativet kommunal koncentration landar vi i slutsatsen att många av nackdelarna som finns med dagens organisationsstruktur för livsmedelskontrollen inte helt undanröjs och att fördelarna till och med riskerar att påverkas i negativ riktning. Med anledning av de många problem inom livsmedelskontrollen (kap. 12) anser vi inte heller att nollalternativet är en realistisk väg framåt. Vårt direktiv är också tydligt med att den nuvarande ordningen är problemet och att kontrollorganisationen bör ses över.

I avsnittet om ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen har vi gjort bedömningen att den lösning som bör ge bäst förutsättningar för en effektiv, verkningsfull och likvärdig kontroll är om Livsmedelsverket skulle ta över den kommunala livsmedelskontrollen. Ett statligt övertagande av en stor myndighet ger förutsättningar för större likvärdighet samt bättre samordning, styrning och kontroll. Det ger också goda förutsättningar att lösa kompetens- och bemanningsbrister. Att *en* myndighet är ansvarig bidrar till ökad effektivitet på flera olika sätt och ger en bättre kraft och överblick över landets samtliga verksamheter. En myndighet förbättrar därmed förmågan att hantera oplanerade händelser och

svåra arbetsuppgifter. Detta ger också i sin tur goda förutsättningar att upprätthålla livsmedelssäkerheten.

Att en stor myndighet tar över den kommunala livsmedelskontrollen kan även leda till flera fördelar när det kommer till risken för försök till intern och extern påverkan. Det finns härutöver flera andra fördelar med att Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen, såsom exempelvis att det troligtvis innebär att det nationella revisionssystemet blir mer heltäckande. Samtliga fördelar med att Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen skapar bättre förutsättningar för en likvärdig, enhetlig och effektiv kontroll som gör det enklare för företagen.

Vår slutsats är att om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen löses många av de problem vi ser inom organisationsstrukturen för den offentliga kontrollen. Däremot har vi i kapitel 14 också identifierat problem som är kopplade till nuvarande kontrollstruktur för hela livsmedelskedjan och övriga kontrollområden. Dessa problem har sin grund bl.a. i hur myndighetsstrukturen ser ut i dag. Det gäller den befintliga fördelningen av kontrollansvar som leder till stora utmaningar vid slakt och till olikheter för uppsamlingscentraler. Det gäller även de kontrollområden där det sker olika kontroller av olika myndigheter hos en och samma näringsverksamhet. De problem som vi har identifierat i foder- och ABP-kontrollen kvarstår också (kap. 13). Att genomföra en reform endast av den kommunala livsmedelskontrollen kräver därför att kompletterande förändringar genomförs i syfte att ta bort otydligheter och göra det enklare för företagen. Vi redogör för hur detta kan ske i avsnitt 17.6 nedan.

I följande avsnitt beskriver vi vilka problemområden som återstår vid en förändring av den kommunala livsmedelskontrollen och ger exempel på möjliga kompletterande lösningar som skulle krävas vid en sådan reform.

17.5.1 Länsstyrelsernas livsmedelskontroll

Om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen upphör de problem inom livsmedelskontrollen som är direkt kopplade till kommunernas kontroll. I kapitel 12 identifierade vi dock en del problem med bl.a. likvärdighet i länsstyrelsernas livsmedels-

kontroll. Framför allt rör det sig om att kontrollfrekvensen inom primärproduktionen i dag ligger på en låg nivå och att länsstyrelserna i varierande grad genomför den nationella kontrollplaneringen. Länsstyrelserna har angett att dessa brister bl.a. beror på resursbrist och prioriteringar. Det finns även brister när det kommer till samordningen av länsstyrelsernas arbete på nationell nivå. Länsstyrelserna har ett brett ansvarsområde inom respektive län som utöver livsmedelskontrollen även omfattar områden som djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, naturvård och miljö- och hälsoskydd, folkhälsa, lantbruk och landsbygd och mycket mer. Det finns då risk för att livsmedelskontrollen blir bortprioriterad när andra frågor som för stunden är mer akuta går före, vilket kan bli fallet när en myndighet har flera olika ansvarsområden.

17.5.2 Kontroll vid uppsamlingscentraler för vilt

Olika uppsamlingscentraler för fäلت frilevande vilt kan behöva förhålla sig till olika kontrollmyndigheter trots att de bedriver liknande verksamheter. Detta beror på att det i förordning (EU) 2021/1374 görs en skillnad mellan uppsamlingscentraler som enbart tar emot vilt direkt från jägare och uppsamlingscentraler som även tar emot vilt från andra uppsamlingscentraler. Länsstyrelserna kan bli ansvarig kontrollmyndighet eftersom de ansvarar för anläggningar i primärproduktionen men även Livsmedelsverket, som ansvarar för 853-anläggningar vilka kräver godkännande, kan bli ansvarig kontrollmyndighet. Följden blir att det blir olikartad offentlig kontroll för de olika uppsamlingscentralerna, dessutom skiljer sig principerna för finansiering åt mellan länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets kontroller. Det blir ingen förändring för denna typ av verksamhet genom att enbart reformera den kommunala livsmedelskontrollen.

17.5.3 Närliggande offentlig kontroll

De problem som härrör från att flera olika kontrollmyndigheter gör närliggande offentlig kontroll i samma näringsverksamhet skulle till viss del förändras om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen.

- 853-anläggningar, vilka i huvudsak står under Livsmedelsverkets kontroll, som även driver verksamhet som i dag omfattas av det kommunala kontrollansvaret för livsmedel skulle bara ha en kontrollmyndighet för livsmedel om Livsmedelsverket tar över den kommunala kontrollen.
- Primärproducenter, vilka står under länsstyrelsernas livsmedelskontroll, som även bedriver verksamhet som i dag omfattas av det kommunala kontrollansvaret skulle fortfarande ha två kontrollmyndigheter för livsmedel men kommunen skulle ersättas av Livsmedelsverket.
- Anläggningar som producerar livsmedel, foder och ABP skulle fortfarande stå under Jordbruksverkets kontroll avseende foder och därmed förknippad ABP-hantering. Avseende livsmedel och därmed förknippad ABP-hantering skulle de som i dag omfattas av det kommunala kontrollansvaret i stället omfattas av Livsmedelsverkets ansvar. Alltså skulle samtliga av dessa livsmedelsanläggningar stå under Livsmedelsverkets livsmedelskontroll. Anläggningar som producerar både livsmedel och foder skulle fortfarande ha två kontrollmyndigheter. Se även avsnittet om foder nedan.
- Transportörer av livsmedel, foder eller ABP skulle fortfarande stå under Jordbruksverkets kontroll avseende fodertransporter. Avseende livsmedelstransporter skulle de som i dag omfattas av det kommunala kontrollansvaret i stället omfattas av Livsmedelsverkets ansvar. Alltså skulle samtliga transportörer av livsmedel stå under Livsmedelsverkets kontroll. Kontrollansvaret för transporter av ABP skulle fortfarande åligga länsstyrelsen eller Jordbruksverket. Antalet kontrollmyndigheter är således oförändrat för transportören.

Att det avseende livsmedelskontroll i vissa fall blir färre kontrollmyndigheter skulle öka tydligheten för den aktuella näringsverksamheten. Det finns en utökad möjlighet till samordning av de livsmedelskontroller som ligger inom samma myndighet. Det är dock viktigt att framhålla att de olika kontrollerna inte kan ersätta varandra eftersom de gäller olika steg i livsmedelskedjan som är förknippade med olika risker. Det kan eventuellt även krävas olika kompetens för att utföra de olika kontrollerna vilket innebär att det kan vara

olika personer inom myndigheten som ska delta. Uppgifter behöver dock inte i samma utsträckning lämnas till olika myndigheter.

Att Livsmedelsverket tar över endast den kommunala livsmedelskontrollen innebär att det fortfarande är länsstyrelserna som ansvarar för livsmedelskontrollen hos primärproducenterna. Länsstyrelserna och Jordbruksverket ansvarar fortfarande för foderkontroll och såväl Livsmedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunerna fortsätter att ansvara för kontrollen inom ABP-området. En uteslutande del av aktörerna i våra exempel är verksamma även inom andra områden än livsmedel och där kommer närliggande kontroller fortfarande att ske.

17.5.4 Kontrollansvar i samband med slakt

Eftersom de kommunala kontrollmyndigheterna inte är inblandade i livsmedelskontrollen vid slakt kvarstår samtliga problem kring slakten som identifierats i avsnitt 14.1.1. Nuvarande fördelning med två olika myndigheter (Livsmedelsverket och länsstyrelsen) som kontrollerar olika delar av djurskyddet i samband med slakt skapar otydligheter kring när de ansvariga myndigheternas kontrollansvar tar vid samt svåra gränsdragningar kring hur långt ansvaret sträcker sig för kontrollmyndigheterna. Dessutom uppstår det också problem på grund av att svensk tillämpning till viss del avviker från vad som gäller enligt EU-rätten när det kommer till djurskydd i samband med transport och beslutbehörigheten för officiella veterinärer i slakterierna. Dessa problem bottenar också i att den svenska myndighetsstrukturen inte är ändamålsenlig utifrån de krav som ställs i EU-rätten.

17.5.5 Foder

Även om det inte finns några direkta brister i den svenska foderkontrollen som helhet finns det en del problem i kontrollen som utförs av länsstyrelserna (avsnitt 13.1.3). Dessutom har Jordbruksverket konstaterat att den nuvarande ansvarsfördelningen för kontroll av foder inte är optimal. Detta gör sig gällande för de verksamheter som utgör både livsmedels- och foderanläggningar. Verksamheterna kontrolleras i dessa fall både av Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Utredningar har visat att flera livsmedelsproducenter upp-

lever det som försvårande att de som registrerade fodertillverkare får kontroll från ytterligare en kontrollmyndighet om deras restprodukter ska användas som foder. I huvudsak har livsmedelsproducenterna problem med avgiften. De upplever också problem med foderkontrollen eftersom livsmedelsproducenterna inte ser sig som foderproducenter även om det är så att de i vissa fall tillverkar större volymer foder än livsmedel. Verksamheternas problem med denna uppdelning av kontroll mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer av naturliga skäl att kvarstå vid ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen. Även problemen med länsstyrelsernas foderkontroll hos primärproducenterna kommer att kvarstå.

17.5.6 ABP-kontrollen

Det är många myndigheter som är inblandade i kontrollen inom ABP-området. Med ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen kommer ABP-kontrollen fortfarande att vara kvar på kommunerna. Även om det inte finns några kända brister i ABP-kontrollen som utförs av Jordbruksverket eller Livsmedelsverket, finns det flera brister i den ABP-kontroll som utförs av länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna. Dessa brister gör att kontrollen i vissa delar i dag inte fullt når upp till de krav som ställs i lagstiftningen. Bl.a. kan nämnas att kontrollen inte alltid är prioriterad och utförs sällan, vilket gör det svårt att upparbeta och upprätthålla kompetens inom området. Många kontrollanter upplever också ABP-lagstiftningen som komplicerad och omfattande. Detta leder i sin tur till att den kontroll som utförs är bristfällig. Även problemen avseende ABP-kontrollen kommer av naturliga skäl att kvarstå vid ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen.

17.5.7 Andra utmaningar

Vi har i avsnitt 14.3 identifierat ett antal andra utmaningar som består oavsett vilken myndighet som utför kontrollen. Dessa gäller möjligheter till rekrytering och kompetensförsörjning, geografi, myndig-

hetsgränser och digitala system, förändringar i omvärlden samt risken för påverkan vid myndighetsutövning.

Möjligheter till rekrytering

Vi har sett att framför allt de kommunala kontrollmyndigheterna för livsmedel har utmaningar med att upprätthålla kompetensen bland de anställda. Det finns också mer generella problem med att rekrytera och behålla personal till dessa myndigheter. Skälen till detta kan bero både på utformningen av kontrollmyndigheten och på att det finns en nationell brist vad gäller kompetensförsörjning. Ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen genom Livsmedelsverket ger en större arbetsplats som kan vara mer tilltalande som arbetsgivare när det gäller möjlighet att disponera de personella resurserna och även för de anställda i fråga om kompetensutveckling m.m. Problemet med nationell kompetensbrist finns dock fortfarande kvar avseende andra kontrollmyndigheter och kontrollområden, som vi tidigare nämnt förekommer det även inom länsstyrelserna och Livsmedelsverket.

Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar

När det kommer till utmaningar som härrör från Sveriges geografi och demografi ger ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen bättre förutsättningar för den nya kontrollmyndigheten att planera och styra resurser på ett effektivt sätt. På så vis kan denna utmaning hanteras mycket bättre än i mindre kontrollmyndigheter. Det förutsätter dock en anpassad regional organisation som är decentraliserad i den mån att det finns ett rimligt avstånd till de verksamheter som ska kontrolleras.

Myndighetsgränser

Problem som har med myndighetsgränser och digitala system att göra kommer att förbättras genom att Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen. Med behörighet och mandat i hela landet får Livsmedelsverket möjlighet att meddela beslut med räck-

vidd i hela landet, fast fortfarande avgränsat till en del av ett kontrollområde, dvs. senare led av livsmedelskedjan. Ett sammanhållet kontrollansvar i aktuella delar av livsmedelskedjan uppnås därmed inte. Myndigheten får insyn och rådighet över de digitala systemen inom sitt område, men flera myndigheter är ansvariga för andra delar av livsmedelskedjan som i sin tur har egna system där informationen inte kan delas myndigheterna emellan. Målsättningen att en verksamhet i livsmedelskedjan endast ska lämna en uppgift en gång kan då inte uppnås.

Påverkan

Risken för extern och intern påverkan av beslutsfattare finns i all offentlig verksamhet, men en större myndighet har bättre förutsättningar att genomföra förebyggande åtgärder genom att t.ex. förse personalen med utbildning och rotera personal.

Nackdelar med två centrala behöriga myndigheter

Även om Livsmedelsverket tar över den kommunala livsmedelskontrollen kvarstår den grundläggande förutsättningen i myndighetsstrukturen att det finns två centrala myndigheter i livsmedelskedjan (Livsmedelsverket och Jordbruksverket) med nära anknutna och ibland integrerade ansvarsområden, där vi har kunnat se att vägledningen från dem kan falla olika ut eftersom myndigheternas uppdrag är olika. Myndighetsstrukturen med två statliga verk är inte heller ändamålsenlig i förhållande till EU-lagstiftningen.

Förändringar i omvärlden

Förändringarna i omvärlden omfattar hela livsmedelskedjan, inklusive foder, och de medför att det finns behov av en kontrollmyndighet som kan agera nationellt. Att bara förändra den kommunala livsmedelskontrollen ger en marginellt förbättrad förutsättning för Sverige som land att hantera utmaningen.

17.6 Några lösningar på övriga problem

Det finns olika lösningar på de kvarstående problemen som beskrivs ovan. Ett sätt är att enskilda åtgärder vidtas för respektive område. Här nedan ges några exempel på sådana lösningar.

För att lösa problemen med flera kontrollmyndigheter gällande kontroll av uppsamlingscentraler och frågan om närliggande kontroll (avsnitt 12.3 samt 14.1) kan gränsdragningen för kontrollansvaret förändras och nya möjligheter att flytta kontrollansvar införas. På så vis går det att koncentrera kontrollansvaret för de olika anläggningarna så att det inte längre ligger på olika myndigheter, utan i stället antingen hos Livsmedelsverket eller länsstyrelserna.

För att lösa de juridiska problemen gällande kontroll vid transport till slakt, i slakteriet och i samband med slakten som beskrivs i avsnitt 14.1.1 behöver det antingen finnas officiella veterinärer inom länsstyrelserna eller så behöver kontrollansvaret för djurtransport till slakt regleras särskilt med Livsmedelsverkets officiella veterinärer som behörig kontrollmyndighet. Vidare behöver den officiella veterinärens beslutsbehörighet vidgas. Från att enbart omfatta ”nödbeslut” behöver behörigheten även omfatta beslut enligt 8 kap. 9 § djurskyddslagen (2018:1192). Härigenom skapas möjlighet att vidta sådana proportionerliga och etappvisa verkställighetsåtgärder som avses i EU-rätten.

När det kommer till kontrollansvaret för ABP, som i dag är fördelat på Jordbruksverket, Livsmedelsverket och samtliga kommuner och länsstyrelser, skulle en lösning kunna vara att i vart fall flytta kommunernas ansvar för ABP till en statlig myndighet.

När det kommer till kontrollansvaret för foder är ett alternativ att flytta länsstyrelsernas ansvar av foderkontrollen av primärproducenterna till Jordbruksverket. Dessutom hade en viss justering av kontrollansvaret kunnat genomföras i enlighet med Jordbruksverkets förslag som finns beskrivet i avsnitt 13.1.3, vilket medför att Livsmedelsverket får ansvar för att även göra foderkontroll på de livsmedelsanläggningar där myndigheten redan har ett ansvar för göra ABP-kontroll.

17.7 Sammanfattning

Även om en reform av den kommunala livsmedelskontrollen genom att Livsmedelsverket får kontrollansvaret, kompletteras med olika åtgärder beträffande fördelning av kontrollansvar för andra områden kommer det att finnas ytterligare några utmaningar med kontrollorganisationen som helt eller delvis återstår. Dessa utmaningar består av förändringar i omvärlden, möjligheter till rekrytering och problem med kompetensförsörjning men även Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar, myndighetsgränser samt hur digitala system och register kan användas. Därtill kommer de konstaterade utmaningarna som beror på att det finns två statliga centrala myndigheter för olika kontrollområden (avsnitt 14.3). Ett sätt att angripa de utmaningar vi ser med kontrollorganisationen är att genomföra en mer strukturell förändring av kontrollorganisationen avseende de delar av livsmedelskedjan som omfattas av utredningen. Vi undersöker två sådana alternativ närmare i kapitel 18.

18 En centralisering av kontrollen i livsmedelskedjan

I detta kapitel undersöker vi olika alternativ som innebär en centralisering av aktuella delar av kontrollen i livsmedelskedjan. Detta gör vi för att kunna hantera de övriga utmaningar, utöver den kommunala livsmedelskontrollen, som finns med dagens kontrollorganisation. Det handlar bl.a. om de konstaterade problemen i foder- och ABP-kontrollen, länsstyrelsernas livsmedelskontroll, kontroll vid uppsamlingscentraler för vilt, förändringar i omvärlden, närliggande offentlig kontroll, kontrollansvar i samband med slakt, möjligheter till rekrytering, Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar, myndighetsgränser och påverkan.

Vi inleder kapitlet med att redogöra för vilka effekter vi bedömer att en centralisering av offentlig kontroll medför. Därefter redogör vi närmare för vad de olika alternativen innebär samt vilka effekter alternativen medför för såväl den offentliga kontrollen, kontrollmyndigheterna och verksamheterna i livsmedelskedjan. Vi redogör därefter för våra slutsatser vad gäller hur den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan ska organiseras (avsnitt 18.5).

Vi undersöker också lösningar för kontrollansvar för djurskydd i samband med slakt i ett separat avsnitt (18.7).

18.1 Generella effekter med centralisering

Bedömning: En centralisering av den offentliga kontrollen undanröjer befintliga geografiska och administrativa gränser och ger goda förutsättningar att uppnå en verkningsfull, enhetlig och likvärdig kontroll. Det ger kontrollmyndigheterna en god förmåga att hantera omvärldsförändringar.

Vi bedömer att en centralisering till en eller två myndigheter av alla nu aktuella kontrollområden skulle aktualisera alla de fördelar som ett sådant statligt övertagande av Livsmedelsverket av enbart den kommunala livsmedelskontrollen skulle innebära (avsnitt 17.4.2). En av de främsta fördelarna med att ge en eller två statliga myndigheter ett samlat ansvar för kontrollområdena livsmedel, foder och ABP är att det skapar bättre förutsättningar för att uppnå en likvärdig offentlig kontroll. En centralisering bör ge en god grund för likvärdig kontroll av liknande anläggningar, att liknande bedömningar görs i liknande fall, att liknande avvikelser hanteras på liknande sätt och att inspektörerna tillämpar reglerna likvärdigt. En ökad likvärdighet medför att företag kan konkurrera på liknande villkor i hela landet. Vår bedömning är att en centralisering bör ge goda förutsättningar för att kontrollerna ska bli verkningsfulla, effektiva och enhetliga, vilket i sin tur bidrar till en mer konkurrenskraftig livsmedelskedja.

Ytterligare en aspekt som gör sig gällande vid en centralisering är att beslut om riskklassning och avgifter endast fattas av en eller två myndigheter, vilket ger goda förutsättningar för ett likvärdigt avgiftsuttag. Detta främjar konkurrens på lika villkor.

När det gäller akuta frågor som behöver hanteras skyndsamt, t.ex. spårning av smittutbrott, är dessa enklare att hantera om endast en myndighet är ansvarig för samtliga kontrollområden nationellt. Myndigheter som inte är begränsade av geografiska behörighetsgränser i landet har goda förutsättningar att enklare spåra och motverka oseriösa verksamheter som inte följer reglerna. Möjligheten att kunna agera vid illojala beteenden på marknaden motverkar specifikt osund konkurrens.

Centralisering till en eller två myndigheter medför, tack vare koncentration av operativa resurser och att det inte längre finns geografiska och administrativa gränser för myndigheternas behörighet, en

bättre förmåga att möta de utmaningar förändringar i omvärlden innebär för områdena livsmedel, foder och ABP.

Vid en centralisering behöver inte tid läggas på att vägleda ett stort antal kontrollmyndigheter. Förutsättningarna för styrning av kontrollen kommer att samlas inom en myndighet. Förutsättningarna för att den centrala myndighetens styrning faktiskt får genomslag på den operativa kontrollen ökar därmed väsentligt eftersom den utförs inom samma myndighet.

Det är inte effektivt att 270 kontrollmyndigheter på egen hand måste ta fram eget stödmaterial, utforma och uppdatera mallar, hemsidor, interna rutiner, besluta om taxor och ta ut avgifter m.m. Både den administrativa tiden och kostnaderna blir mer betungande för små kontrollmyndigheter, vilket i förlängningen medför högre kostnader för företagen. En centralisering av kontrollen till en eller två myndigheter bör därmed leda till effektivitetsvinster.

En centralisering av kontrollansvaret bör även leda till färre beslutsnivåer vid överklaganden, vilket bidrar till större effektivitet i systemet eftersom rättsprocesser kan ta tid.

En centralisering av kontrollansvaret till en eller två myndigheter gör det också lättare för regeringen att styra och påverka utvecklingen inom kontrollområdena vid behov. Det är i dag svårt för regeringen (och riksdagen) att på ett effektivt sätt styra utvecklingen på området och rätta till sådant som politiken bedömer behöver förändra för att stärka t.ex. likvärdigheten och rättssäkerheten.

Genom att ha endast en kontrollmyndighet i livsmedelskedjan ges goda förutsättningar för att ha en överblick över samtliga steg i kedjan – från jord till bord. Myndigheten får därigenom en fördjupad förståelse för alla delar i livsmedelskedjan. Detta leder till att det tidigt går att identifiera behov av förebyggande stödinsatser som till exempel informationskampanjer och även att genomföra dem på ett anpassat sätt. Myndigheten får alltså lättare för att prioritera sina insatser och göra dem träffsäkra. Med två ansvariga kontrollmyndigheter behövs en hög grad av samverkan för att uppnå samma effekt, men att två myndigheter samverkar är avsevärt enklare än att 270 myndigheter ska uppnå samma nivå.

Med endast en eller två ansvariga kontrollmyndigheter minskar antalet register avsevärt. Myndigheten eller myndigheterna har därmed full insyn i vilken kontroll som utförts nationellt inom respektive kontrollområde och de uppgifter som verksamheterna lämnat. Detta

ger nya möjligheter att arbeta med information, data och digitalisering. Exempelvis kan, om centralisering sker till en myndighet, en enda portal för registrering av verksamheter skapas. Om ansvaret centraliseras till endast två myndigheter kan myndigheterna på ett lättare sätt än i dag genom samverkan skapa en digital inloggning till de ärenden en aktör har hos myndigheten. Det finns alltså potential att underlätta administrationen för företag vilket är ett viktigt mål i livsmedelsstrategin. Ett minskat antal myndighetskontakter skulle särskilt underlätta för mindre företag med begränsade personella resurser vilka i dag på grund av bredden av verksamheter omfattas av flera kontrollmyndigheters ansvar.

Nuvarande kontrollstruktur ställer krav på att olika myndigheter i hög grad måste samverka för att planera och kunna uppnå enhetlighet och samsyn, vilket i dag utgör en betydande, tidskrävande utmaning. Dessa frågor kan, om endast en myndighet ansvarar för kontrollen, lösas inom organisationen, vilket är mer effektivt. Om det finns två kontrollmyndigheter underlättas förutsättningarna för samverkan och samordning väsentligt jämfört med i dag. En centralisering till en eller två myndigheter ger också goda förutsättningar att upp- och omorganisera rutiner och applicera samma metoder för kontroll oavsett område, vilket bidrar till att kontrollen blir mer enhetlig än vad den är i dag.

Centralisering av kontroll till en myndighet eller två myndigheter medför goda förutsättningar för myndigheten eller myndigheterna att utgöra ett kunskapsnav. Internt går det att dela kunskap och utveckla specialisering. Vid centralisering till en myndighet kan anställda arbeta över gränserna för kontrollområden på ett sätt som inte är möjligt i dag. En centralisering ger också goda förutsättningar att säkerställa nödvändig kompetensförsörjning, t.ex. genom att arrangera interna utbildningar för nyanställda och i fortbildningssyfte. Att det finns goda förutsättningar till kompetensutveckling bedömer vi bör ge goda effekter på möjligheten att höja statusen inom området och möjligheten till att rekrytera och behålla kompetent personal. Med en eller två kontrollmyndigheter ges även bättre förutsättningar till samverkan med akademien för att stärka och utveckla yrkeskåren.

När det gäller de geografiska utmaningarna bedömer vi att en centralisering av kontrollen innebär att myndigheten eller myndigheterna blir bättre rustad för att möta de utmaningar som finns nationellt. I områden med stora avstånd kan en myndighet med ansvar

för samtliga kontrollområden arbeta mer effektivt än om samma kontroll ska skötas av flera olika myndigheter, eftersom det finns bättre förutsättningar för samordning av kontroll.

Nuvarande kontrollstruktur med en lokal offentlig kontroll ger förutsättningar för god lokalkännedom och närhet till kontrollobjekten. Beroende på hur organisationen utformas vid en centralisering och i vilken mån myndigheten eller myndigheterna har en decentraliserad organisation kan det ge olika effekter. Om inte tillräcklig närhet till kontrollobjekten säkerställs kan det leda till svårigheter att hantera akuta situationer. När det gäller risken för intern eller extern påverkan av beslutsfattande kan en centralisering till en eller två myndigheter medföra att en sådan större organisation bör vara bättre rustad mot försök till otillåten påverkan. Vid en centralisering till en eller två myndigheter bedömer vi också att risken för försök till intern påverkan på grund av näringspolitiska hänsyn minskar avsevärt.

18.2 Utformning av alternativen

Vi har bedömt att de två myndigheter som, utifrån befintliga ansvarsområden, är bäst lämpade att analysera förutsättningarna för att samla kontrollansvaret hos är Livsmedelsverket och Jordbruksverket. På grund av våra bedömningar om att tillräcklig effekt vad gäller likvärdighet, effektivitet och myndighetsgränser inte uppnås med att fördela kontrollansvar för den kommunala livsmedelskontrollen till 21 länsstyrelser (avsnitt 17.4.6), väljer vi att inte gå vidare med att analysera länsstyrelserna som ett alternativ för en centralisering av den offentliga kontrollen av livsmedel i övrigt, foder och ABP. Vi har också övervägt men avfärdat alternativet att inrätta en ny myndighet i detta syfte.

Den ena lösningen innebär att kontrollansvaret för livsmedel, foder och ABP samlas i en och samma statliga myndighet, antingen Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Med det menar vi att det skulle vara en och samma myndighet som skulle vara central behörig myndighet för dessa tre sakområden. Som ett andra alternativ analyserar vi att centralisera kontrollansvaret för livsmedel å ena sidan till Livsmedelsverket och foder och ABP å andra sidan till Jordbruksverket.

18.2.1 En ansvarig kontrollmyndighet

Detta alternativ innebär att kontrollansvaret för livsmedel, foder och ABP samlas i en statlig myndighet, antingen Livsmedelsverket eller Jordbruksverket.

I analysen undersöker vi förutsättningarna för att samla hela ansvaret för sakområdena till en central behörig myndighet. Detta inbegriper den operativa kontrollen men även arbetet med det vetenskapliga underlaget och riskvärderingen, det nationella och det EU-relaterade lagstiftningsarbetet, vägledningen både inom kontrollen och på sakområdet, föreskriftsrätten både inom kontrollen och på sakområdet, registerhanteringen m.m.

18.2.2 Två ansvariga kontrollmyndigheter

Som ett andra alternativ utreder vi att samla kontrollansvaret för livsmedel, foder och ABP i två statliga myndigheter. Med detta alternativ kommer Livsmedelsverket och Jordbruksverket alltjämt vara centrala behöriga myndigheter för livsmedel respektive foder och ABP. När det däremot kommer till den operativa kontrollen innebär detta alternativ i huvudsak att all operativ kontroll av livsmedel flyttas över till Livsmedelsverket och att all operativ kontroll av foder och ABP flyttas över till Jordbruksverket. En sådan lösning måste dock kompletteras med en flexibilitet att kunna flytta operativ kontroll från ena myndigheten till den andra, såsom exempelvis när det kommer till kombinerade livsmedels- och foderanläggningar eller där det av effektivitetsskäl finns anledning att kontrollen av livsmedel, foder och ABP sker av en och samma myndighet.

När det gäller det operativa kontrollansvaret för ABP skulle den med detta alternativ som utgångspunkt ligga på Jordbruksverket. Däremot bör det exempelvis finnas möjlighet att överlåta ABP-kontrollen till Livsmedelsverket när myndigheten utför livsmedelskontroll på samma anläggning, på samma sätt som de kommunala kontrollmyndigheterna i dag gör när kommunen lämnar över ansvaret för livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket. Syftet är att uppnå samma effektivitetsfördelar som föreligger i dag eftersom Livsmedelsverket skulle ta över all annan livsmedelskontroll från kommunerna.

Beträffande det operativa kontrollansvaret för foder skulle det med detta alternativ som utgångspunkt ligga på Jordbruksverket.

Eftersom livsmedels- och foderkontrollen är helt samordnade av länsstyrelserna i dag bör alternativet öppna upp för möjligheten att även fortsättningsvis samordna denna kontroll, fast nu mellan de två centrala myndigheterna. Ett annat exempel är att det bör kunna ske en justering av det operativa kontrollansvaret i enlighet med Jordbruksverkets förslag som finns beskrivet i avsnitt 13.1.3. Det skulle innebära att Livsmedelsverket får ansvar för att utföra kontroller avseende foderlagstiftningen på livsmedelsanläggningar där myndigheten redan har ansvar för att göra ABP- och livsmedelskontroll.

18.3 Hur alternativen löser de konstaterade problemen

18.3.1 Livsmedelskontrollen

Även om vissa mindre brister i Livsmedelsverkets livsmedelskontroll har kunnat konstateras i rapporter om livsmedelskontrollen och genom myndighetens internrevisioner har det inte framkommit att det finns några större organisatoriska problem. Däremot finns det en del andra utmaningar för myndigheten som har att göra med brister i dialog med branscherna (kap. 12).

Länsstyrelsernas livsmedelskontroll är behäftad med flertal omfattande brister, bl.a. ligger kontrollfrekvensen inom primärproduktionen på en mycket låg nivå och länsstyrelserna uppnådde exempelvis under 2023 inte målet i den nationella kontrollplanen om att de ska utföra 1 000 riskbaserade planerade livsmedelskontroller. Det finns också en del skillnader mellan hur de olika länsstyrelserna arbetar i vissa frågor, exempelvis är det ovanligt med skriftliga beslut, länsstyrelserna agerar olika vid konstaterade brister och det förekommer arbetssätt och rutiner för att vidta åtgärder som inte alltid är lämpliga (kap. 12 och 13).

De största bristerna finns i den kommunala livsmedelskontrollen. Kontrollerna är inte likvärdiga och det finns brister när det gäller kompetens och bemanning. Det finns även stora skillnader beträffande avgifter och effektivitet. Problemen bottenar framför allt i kontrollorganisationens struktur med ett stort antal självständiga kontrollmyndigheter, där flera av dessa är mycket små och inte på

egen hand klarar av att utföra sina uppgifter inom livsmedelskontrollen (kap. 11 och 12).

I föregående kapitel redogjorde vi bl.a. för vår analys av att flytta över det operativa kontrollansvaret för livsmedelskontrollen från kommunerna till statlig nivå. Vi har gjort bedömningen att ett statligt övertagande av Livsmedelsverket undanröjer många av de problem som har att göra med att många kommunala kontrollmyndigheter är små och sårbara. Vi bedömde också att det mest fördelaktiga är en myndighetsstruktur med en stor kontrollmyndighet för livsmedelskontrollen eftersom det leder till en mer robust organisation.

Vi har också kunnat konstatera att ett flertal utmaningar kommer kvarstå även vid ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket. Dessa har bl.a. att göra med kontrollen inom primärproduktionen som har redogjorts för i kapitel 12. Oavsett om alternativet med en ansvarig myndighet eller två ansvariga myndigheter som analyseras i detta kapitel väljs, kommer allt kontrollansvar för livsmedel samlas hos en myndighet, även den kontroll som utförs inom primärproduktionen. Båda alternativen ger goda förutsättningar att uppnå allmänna förbättringar av den offentliga kontrollen när det kommer till likvärdighet, styrning, samordning och kontroll, kompetens och bemanning m.m. Specifikt vad gäller smittspårning inom livsmedel skulle en centralisering medföra positiva effekter på så vis att smittspårningen skulle kunna hanteras skyndsamt utan geografiska eller administrativa gränser. Vi bedömer även att båda alternativen över lag kan bidra till ökad effektivitet på flera olika sätt och ge en bättre kraft och överblick över landets samtliga verksamheter. Detta förbättrar förmågan att hantera oplanerade händelser och svåra arbetsuppgifter. Det ger i sin tur goda förutsättningar att upprätthålla livsmedelssäkerheten. Det blir även färre myndighetsgränser till följd av att det blir färre operativa kontrollmyndigheter.

När det kommer till alternativet att överföra hela ansvaret för livsmedelskontrollen till Jordbruksverket skulle det emellertid leda till flera negativa effekter för angränsande områden hos Livsmedelsverket. Utöver ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedel har Livsmedelsverket ansvar för frågor som livsmedelskonsumtion, nutrition, nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen, och är därutöver sektorsansvarig beredskapsmyndighet inom livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Där-

utöver har det föreslagits att Livsmedelsverket får ytterligare uppgifter inom området livsmedelsberedskap (avsnitt 4.1.1) och att arbetet mot fusk i livsmedelskedjan ska centraliseras i myndigheten (avsnitt 11.3).

Det är dessutom ett större ingrepp för myndigheten att flytta ansvaret för hela sakområden, vilket inbegriper den operativa kontrollen, vägledningen, riskanalys, lagstiftningsarbete och register, än att göra justeringar i den operativa kontrollen. Det finns i samband med detta också en mycket stor risk att värdefull och upparbetad kompetens går förlorad.

18.3.2 Gränsdragning mellan myndigheter inom livsmedelskontrollen

I avsnitt 12.3 samt 14.1 beskriver vi hur befintlig fördelning av kontrollansvar ger upphov till otydliga eller olämpliga gränser mellan myndigheter och resulterar i att likartade verksamheter får olika kontrollmyndigheter.

Uppsamlingscentraler av vilt kan beroende på verksamhetens utformning utgöra antingen en 853-anläggning, som därmed faller under Livsmedelsverkets kontrollansvar, eller en anläggning inom primärproduktion som faller under länsstyrelsernas kontrollansvar.

Kontrollansvar för nationellt verksamma aktörer kan i nuläget vara fördelat på Livsmedelsverket och en eller flera kommunala kontrollmyndigheter, beroende på var verksamheten är belägen.

Kontrollansvar för särskilt krävande kontrollområden såsom kosttillskott, kontaktmaterial, livsmedel för speciella medicinska ändamål (FSMP) och dricksvatten är fördelat på samtliga kommunala kontrollmyndigheter.

Om kontrollansvaret för all livsmedelskontroll, både i primärproduktionen och i senare led, samlas inom en myndighet, skulle dessa gränsdragningsproblem upphöra. Resultatet blir detsamma med samtliga alternativ för centralisering som vi jämför.

18.3.3 Foder- och ABP-kontrollen

Syftet med foderlagstiftningen är att skydda människors och djurs hälsa samt att värna om konsumenters intresse. En förutsättning för produktion av säker mat är att djurens foder är säkert. Uppfödningen

av livsmedelsproducerande djur är helt beroende av att det finns tillgång till säkert foder till djuren.

Syftet med ABP-lagstiftningen är att förebygga och minska risker för människors och djurs hälsa och att skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. Sverige har sedan lång tid tillbaka ett välfungerande och gott djurhälso- och smittskyddsläge (kap. 13). Trots det goda djurhälso- och smittskyddsläget i landet och de alltmör gynnsamma förhållandena för djurhälsan- och smittskyddet inom EU visar utvecklingen under senare tid att smittor kan komma in i landet på olika vägar till följd av klimatförändringar och global handel. Detta kan i sin tur leda till ökade och svårbedömda risker. Det är därför av central vikt för hela livsmedelskedjan att Sveriges goda djurhälso- och smittskyddsläge upprätthålls. Jordbruksverket är den centrala riskhanterande myndigheten för alla frågor som rör levande djur.

ABP

Syftet med ABP-lagstiftningen är att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa och framför allt att skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. Det finns inte i dag några kända brister av kontrollen inom ABP-området som utförs av Jordbruksverket eller Livsmedelsverket. Däremot finns det flera konstaterade brister i länsstyrelsernas och de kommunala kontrollmyndigheternas kontroller (kap. 13). Det är dessutom många myndigheter som är inblandade i kontrollen inom ABP-området.

Alternativet en myndighet innebär att all operativ livsmedels-, foder- och ABP-kontroll samt föreskriftsrätt m.m. antingen samlas hos Jordbruksverket eller hos Livsmedelsverket. Vi ser att en sådan förändring i organisationen kommer att medföra samtliga fördelar som tagits upp angående ett sådant statligt övertagande av Livsmedelsverket av enbart den kommunala livsmedelskontrollen skulle innebära (avsnitt 17.4.2) gällande likvärdighet, styrning, kompetens och bemanning, påverkan, tydlighet samt angående revisionen m.m. Samlas all kontroll hos Jordbruksverket innebär det att all kontroll kommer att utföras av den myndighet vars ABP-kontroll lever upp till kraven som finns i lagstiftningen och att den operativa kontrollen även kan samordnas med livsmedels- och foderkontrollen, vilket är

fördelaktigt för effektiviteten. Dessutom försvinner en del av de i kapitel 14 konstaterade gränsdragningsproblemen. Många övriga problem kvarstår dock. När det kommer till alternativet att flytta ansvaret för kontrollen av ABP till Livsmedelsverket är de konstaterade fördelarna desamma. En sådan lösning medför dock många nya och svåra problem. ABP-lagstiftningen är i grunden smittskyddsregler och går hand i hand med bl.a. EU:s TSE-lagstiftning och AHL-lagstiftning (kap. 4). Exempelvis gäller AHL-lagstiftningen före bestämmelserna om ABP för ABP-verksamheter vid utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar i de fall kraven skiljer sig åt. Vi bedömer att det skulle medföra många negativa konsekvenser att skilja arbetet med ABP från Jordbruksverkets övriga smittskyddsarbete. Arbetet med att bekämpa allvarliga smittsamma djursjukdomar är ofta tidskritiskt och kräver både specialkompetens och erfarenhet. I samband med utbrott måste Jordbruksverkets krisorganisation agera skyndsamt med ABP-frågor. Det kan exempelvis handla om bortskaffande av djurkadaver, både djurkadaver från självdöda och avlivade tamdjur, och djurkadaver från vilda djur. Den hanteringen görs både utifrån AHL-lagstiftningen och ABP-lagstiftningen. Vid denna hantering krävs högt specialiserad ABP-kompetens. Ett exempel på när detta arbete aktualiserades var under utbrottet av afrikansk svinpest under hösten 2023 och fram till våren 2024. Arbetet bedrevs framgångsrikt och Sverige blev på kort tid friförklarad från sjukdomen. Ansvaret för ABP-området ingår således som en del av Jordbruksverkets beredskapsplaner för utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar och vid andra särskilda händelser då frågor om ABP måste hanteras mycket skyndsamt.

Syftet med kraven i ABP-hanteringen är vidare att tillse att inget ABP återcirkulerar i livsmedelskedjan. ABP-verksamheterna har i övrigt inget gemensamt med andra verksamheter i livsmedelskedjan.

Med alternativet två myndigheter går det dock att uppnå i princip samtliga fördelar som tagits upp angående ett statligt övertagande av Livsmedelsverket av den kommunala livsmedelskontrollen gällande likvärdighet, styrning, kompetens och bemanning, påverkan, tydlighet samt angående revisionen m.m. eftersom kontrollen kommer att utföras av den myndighet vars ABP-kontroller lever upp till kraven som finns i lagstiftningen. Dessutom uppstår inte de problem som har att göra med avskiljandet av ansvaret för ABP och djurhälsa och smittskydd. För det fall alternativet med centralisering till två

myndigheter skulle genomföras innebär det att den operativa ABP-kontrollen som utgångspunkt inte kan samordnas i lika stor utsträckning med livsmedelskontrollen. En möjlighet att flytta över viss ABP-kontroll från Jordbruksverket till Livsmedelsverket bör däremot öppna upp för att kontrollen effektiviseras i så hög utsträckning som möjligt.

Foder

Sverige har ett unikt säkert foder, vilket bl.a. utgör grunden till Sveriges mycket goda salmonellaläge. Ett av skälen till detta är att Sverige under lång tid har haft höga krav när det kommer till provtagning av foder avseende förekomst av salmonella och har en lagstiftning som är mer långtgående än EU-lagstiftningen.¹ Företagen utför också egna provtagningar utifrån det som de själva bestämmer i sin egenkontroll enligt deras HACCP.² De som tillverkar foderblandningar till livsmedelsproducerande djur måste genomföra en lagstadgad veckoprovtagning.³ Aktörer har en skyldighet att anmäla till Jordbruksverket om en smitta eller andra ämnen påvisas vid provtagning, oavsett om provtagningen utförts i samband med offentlig kontroll eller av företagen själva.⁴

Det finns inte några direkta brister i den svenska foderkontrollen som helhet men det finns en del problem i kontrollen som utförs av länsstyrelserna (avsnitt 13.1.3). Den nuvarande ansvarsfördelningen för kontrollen av foder är inte heller optimal när det gäller de verksamheter som utgör både livsmedels- och foderanläggningar. Alternativet en myndighet innebär att all operativ livsmedels-, foder- och ABP-kontroll samt föreskriftsrätt m.m. antingen samlas hos Jordbruksverket eller hos Livsmedelsverket. Samlas all kontroll hos Jordbruksverket medför det samma fördelar som konstaterats ovan under avsnittet om ABP. Det innebär vidare att all kontroll kommer

¹ Jordbruksverket, *Sveriges nationella beredskapsplan för foder- och livsmedelskedjan*, dnr 6.9.17-19946/2022, 2022-12-01, s. 29.

² HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points eller på svenska faroanalys av kritiska styrpunkter) är en standardiserad arbetsmetod som beskriver hur man systematiskt kartlägger, bedömer och kontrollerar faror i livsmedelsproduktionen med syfte att livsmedel ska vara säkra för konsumenten. Det kan vara mikrobiologiska, kemiska, allergena och fysikaliska faror.

³ Se 4 kap. 27–18 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter (2018:33) och allmänna råd om foder.

⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2021:10) om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen.

att utföras av den myndighet vars foderkontroll lever upp till kraven som finns i lagstiftningen och att kontrollen även kan samordnas med annan kontroll, vilket bör vara fördelaktigt för kontrollen.

När det kommer till alternativet att flytta ansvaret för foder till Livsmedelsverket uppstår dock, i likhet med ABP, negativa effekter. EU:s foderlagstiftning syftar inte enbart till att skydda människor utan även djur, inklusive sällskapsdjur. För att arbeta med dessa frågor krävs kompetens om landets produktionsdjur men även sällskapsdjur. Den kompetensen kommer således att finnas kvar hos Jordbruksverket.

Jordbruksverket arbetar också med regelgivning om antibiotikaanvändning för djur, och veterinärer förskriver de läkemedel som ska blandas i foder. I dessa frågor hade det således krävts en omfattande samverkan om ansvaret för foder skulle flyttas till Livsmedelsverket.

Vidare utgör foderfrågor även en djurskyddsfråga, där länsstyrelserna i samband med djurskyddskontrollen ofta hanterar brister vad gäller foder. Även beträffande detta område hade det således krävts en omfattande samverkan mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Även foderfrågor ingår i krishanteringen vid utbrott av smittsamma djursjukdomar och sådana särskilda händelser som inbegriper djur. I detta sammanhang kan åtgärder behöva vidtas med stor skyndsamhet, vilket kan vara svårt att uppnå om arbetet är beroende av samverkan.

Härutöver kan nämnas att foder också hänger ihop med de växtskydds- och växtodlingsfrågor som hanteras av Jordbruksverket, som inte omfattas av denna utredning.

Utöver de kontrollområden som följer av kontrollförfordningen har Jordbruksverket också det övergripande ansvaret för grundvillkorskontrollen där den operativa kontrollen utförs av länsstyrelserna. Med en centralisering till Livsmedelsverket blir det ytterligare en myndighet som utöver grundvillkorskontrollen också kommer att kontrollera foder på gård (och även livsmedel).

Såsom konstaterats när det gäller ABP-kontrollen medför alternativet två myndigheter att det går att uppnå i princip samtliga fördelar för foderkontrollen som tagits upp angående ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen gällande likvärdighet, styrning, kompetens och bemanning, påverkan, tydlighet samt angående revisionen m.m. Detta eftersom kontrollen som utgångspunkt

kommer att utföras av den myndighet vars foderkontroller lever upp till kraven som finns i lagstiftningen. Dessutom uppstår inte de problem som har att göra med avskiljandet av ansvaret för foder och djurhälsa och smittskydd. Nackdelen med detta alternativ jämfört med alternativet en myndighet är att den operativa foderkontrollen inte kan samordnas med livsmedelskontrollen i lika stor utsträckning. Möjligheten att överlåta viss foderkontroll mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket bör däremot öppna upp för att kontrollen ska effektiviseras i så hög utsträckning som möjligt.

Andra effekter som har att göra med ABP och foder

Det finns även andra svåra problem som uppstår om ansvaret för ABP och foder flyttas över till en annan statlig myndighet än Jordbruksverket. Ett sådant problem gäller området riskvärdering för foder och ABP och arbetet med det vetenskapliga underlaget. Detta arbete ligger för närvarande inom Statens veterinärmedicinska anstalt. Myndighetens uppdrag är bl.a. att utreda smittsamma djursjukdomar, medverka i förebyggandet och bekämpandet av dessa sjukdomar, utföra diagnostik av zoonoser, epizootiska och övriga anmälningspliktiga sjukdomar hos djur inklusive diagnostik som föreskrivs i EU:s regelverk, utreda spridning av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder samt arbeta förebyggande med foder-säkerhet, utföra diagnostik av smittoämnen och kemiska risksubstanser i foder. Om kontrollansvaret för foder- och ABP-området flyttas från Jordbruksverket anser vi att riskvärderingsarbetet som utförs av Statens veterinärmedicinska anstalt och de analyser som genomförs av myndigheten skulle påverkas negativt. Detta med hänsyn till Statens veterinärmedicinska anstalts övriga uppgifter som har nära samband med uppgifter inom andra områden, exempelvis foder som kommer att ligga kvar på myndigheten.

Det finns inom kontrollområdena även flera anläggningar och företagare som är verksamma utanför livsmedelskedjan varför en flytt av kontrollansvaret medför svåra gränsdragningsproblem avseende dessa.

En negativ effekt av att flytta ansvaret för foder och ABP till Livsmedelsverket är att Jordbruksverket historiskt sett har haft en välfungerande dialog med foderbranschen. Det är dessutom ett stort

ingrepp att flytta ansvaret för hela sakområden, som inbegriper den operativa kontrollen, vägledningen, riskanalys, arbete gentemot EU, lagstiftningsarbete, ärendehantering och register än att göra justeringar enbart i den operativa kontrollen. Det finns i samband med detta också en mycket stor risk att värdefull och historiskt uppbyggd kompetens går förlorad. Detta gäller också i det fall ansvaret för livsmedelskontrollen skulle flyttas över till Jordbruksverket.

Dessa övriga problem uppstår däremot inte med alternativet två myndigheter.

18.3.4 Effekter för de övergripande problemen med nuvarande kontrollorganisation

I kapitel 14 beskrev vi hur nuvarande kontrollorganisation resulterar i problem på en övergripande nivå. Här nedan görs en genomgång av effekterna av en centralisering till en eller två myndigheter leder till när det kommer till dessa problem.

Närliggande offentlig kontroll

Som vi tidigare redogjort för medför den nuvarande sektionerade kontrollorganisationen att den aktör som är aktiv inom flera områden får kontroll från flera olika myndigheter inom närliggande områden. Det är viktigt att framhålla att dessa kontroller gäller olika delar och olika risker i verksamheten, och att en centralisering, oavsett hur den utformas, inte kommer att göra att kontrollerna kan ersätta varandra. Dock kan samordningsvinster uppnås genom att samla kontrollansvaret till en eller två myndigheter.

Om centralisering till en statlig myndighet genomförs kommer den ansvariga kontrollmyndigheten ha förutsättningar för att effektivt samordna kontroller mellan kontrollområdena, vilket kan vara till fördel ur effektivitetssynpunkt för bl.a. det enskilda företaget och kontrollmyndigheten. Myndigheten har tillgång till all befintlig information om verksamheten och har själv rådighet över planeringen av kontrollen. Det går också att upparbeta rutiner och applicera samma metoder för kontroll, oavsett område, vilket bidrar till att kontrollen blir enhetlig och förutsägbar för en berörd aktör.

Om centraliseringen i stället genomförs till två statliga myndigheter kommer gränserna mellan dessa fortsatt att påverka hur information kan delas och ge upphov till behov av kompletterande samverkan mellan myndigheterna. För att möjliggöra en högre grad av samordning behöver nya möjligheter till överflyttning av kontroll ses över för att underlätta för det enskilda företaget.

Mikroföretag med diversifierad verksamhet

Utmaningarna för de mindre företagen som bedriver diversifierad verksamhet är kopplade såväl till de allmänna konstaterade problemen med dagens kontrollorganisation som till det faktum att verksamheterna på grund av sin diversifiering kontrolleras av flera kontrollmyndigheter. Råd och stöd behöver också anpassas till dessa verksamheter ur ett helhetsperspektiv. Därtill utmärks dessa företag av att de ofta är sårbara både ekonomiskt och vad gäller personella resurser. På grund av detta påverkas dessa företag i dag negativt av administrationen kring och genomförandet av kontrollerna. Även de avgifter som debiteras verksamheterna påverkar förutsättningarna att bedriva och upprätthålla den ordinarie verksamheten samt företagets ekonomi (avsnitt 5.3.5).

Vi bedömer att en centralisering av den offentliga kontrollen generellt kan innebära positiva effekter för mikroföretag med diversifierad verksamhet. En centralisering av den offentliga kontrollen medför allmänna förbättringar avseende exempelvis likvärdighet i kontroller, bättre rådgivning och stöd, kompetens hos kontrollmyndigheten, m.m. En större organisation har bättre förutsättningar att upparbeta förståelse för mikroföretagets behov och ge anpassade råd och stöd till verksamheter som är verksamma inom olika kontrollområden. Ett minskat antal myndighetskontakter leder också till en lägre administrativ börda. Vi bedömer också att en centralisering av kontrollen till en eller två myndigheter ökar förutsättningarna för mer likvärdiga avgifter (inom de kontrollområden det är aktuellt), eftersom samma principer för avgiftsuttag kommer gälla nationellt.

Alternativet som innebär att all offentlig kontroll läggs på en central myndighet skulle leda till flera positiva effekter eftersom antalet kontrollmyndigheter för diversifierade verksamheter skulle minska avsevärt. Den administrativa bördan skulle också minska. Sett

till primärproducenter har dessa verksamheter även grundvillkorskontroller som utförs av länsstyrelsen. För det fall det finns djur i verksamheten kontrolleras djurskyddet också av länsstyrelsen. Därför skulle en centralisering av kontrollansvaret till Jordbruksverket göra att sådana diversifierade företag endast skulle ha Jordbruksverket, och i förekommande fall länsstyrelsen, som kontrollmyndighet. Det kan dock tänkas att en del samordning kan ske vad gäller viss offentlig kontroll respektive grundvillkorskontroll.

Om den offentliga kontrollen centraliseras helt till Livsmedelsverket kommer det också leda till den positiva effekten att diversifierade verksamheter får färre kontrollmyndigheter som utför kontroller och att den administrativa bördan minskar. För primärproducenter kommer dock grundvillkorskontrollen alltjämt utföras av länsstyrelsen. I de fall djurskyddskontroll är aktuellt kommer verksamheten också kontrolleras av länsstyrelsen utifrån det regelverket.

Alternativet att den offentliga kontrollen centraliseras till två statliga myndigheter kommer också leda till en del förbättringar för verksamheter med diversifierad verksamhet. Däremot kommer de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och ABP alltjämt att ha två kontrollmyndigheter som är ansvariga för kontrollen för livsmedel å ena sidan och foder och ABP å andra sidan. Dessutom kontrolleras de verksamheter som har djur av länsstyrelsen. Länsstyrelsen utför också grundvillkorskontrollen. Här kan dock en viss omfördelning av det operativa kontrollansvaret vad gäller viss foder- och ABP-kontroll från Jordbruksverket till Livsmedelsverket göra så att antalet kontrollmyndigheter minskar. Den administrativa bördan kommer minska men inte lika mycket som alternativet med en kontrollmyndighet, eftersom verksamheterna behöver registrera sig hos såväl Jordbruksverket som Livsmedelsverket.

Revision

Det finns konstaterade brister i revisionssystemet (kap. 8). Precis som vid ett statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen, försvinner den största luckan i det nationella revisionssystemet genom en centralisering till en myndighet eller två myndigheter eftersom det huvudsakliga problemet är att kommunerna för närvarande inte revideras. En ytterligare fördel med en centralisering till en myn-

dighet eller två myndigheter är att de centrala myndigheterna inte längre behöver samverka när det kommer till revisionerna av länsstyrelsernas livsmedels- och foderkontroll, vilket kan leda till en bättre effektivitet i revisionssystemet.

Möjligheter till rekrytering

Att koncentrera all kontroll till en myndighet gör att denna myndighet har god potential att utgöra ett kunskapsnav. Internt går det att dela kunskap mellan kontrollområden och anställda kan arbeta över gränserna för kontrollområden på ett sätt som inte är möjligt i dag, med ett stort antal kontrollmyndigheter. Det skulle främja en förståelse och helhetssyn på livsmedelskedjan i de delar som omfattas av reformen. Med en myndighet ges också möjlighet att arrangera interna utbildningar för nyanställda och i fortbildningssyfte. Att det finns goda förutsättningar till kompetensutveckling påverkar möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal positivt, och myndigheten får lättare att möta de rekryteringsproblem som i dag finns vad gäller olika kategorier av kontrollpersonal. Myndigheten kan samverka med akademien för att stärka och utveckla yrkeskåren. Om det saknas kompetens i vissa delar av landet kan myndigheten internt omfördela sina personella resurser. Den kan även utveckla arbetssätt som gör att expertkunskap kan finnas tillgänglig nationellt utan att vara platsberoende.

Även med centralisering till två ansvariga myndigheter bedömer vi att de ovan nämnda positiva effekterna uppkommer, men begränsat till det område myndigheten ansvarar för.

Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar

Att samla alla myndighetsresurser på ett ställe gör att myndigheten får goda möjligheter att möta de utmaningar som landets geografi medför. I områden med stora geografiska avstånd kan en myndighet med ansvar för livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt optimera reseplanering och logistik kring kontroller. De samordningsvinster som vi nämner ovan avseende information, planering, rutiner och arbetssätt är en förutsättning för god effekt avseende de geografiska förutsättningarna.

Även med centralisering till två ansvariga myndigheter bedömer vi att samma positiva effekter uppkommer, men begränsat till det område myndigheten ansvarar för. Med en utökad möjlighet till överlåtelse av kontrollansvar avseende foder och ABP till Livsmedelsverket kan dock samma samordningsvinster uppnås för de områdena och totalt sett skulle skillnaden mellan de två alternativen bli marginell.

Myndighetsgränser

Att samla kontrollansvaret för livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt i en och samma statliga myndighet medför att det inom dessa områden inte längre kvarstår några myndighetsgränser. Myndigheten skulle ha full rådighet över de register som finns och kunna dra nytta av en uppgift i olika sammanhang, med följderna att aktörer inte behöver lämna uppgiften mer än en gång. Myndigheten har rådighet över att samordna registrerings- och ansökningsförfaranden. Myndigheten kan skapa en digital portal för detta och för övrig kommunikation mellan aktörerna och myndigheten. Detta skulle underlätta administrationen för företag vilket är ett viktigt mål i livsmedelsstrategin.

Att i stället centralisera till två ansvariga myndigheter skulle göra att gränser mellan dessa två myndigheter kvarstår, så också de negativa effekterna. För att överbrygga dessa gränser kan t.ex. bestämmelser om ett gemensamt register införas.

Påverkan

Risken för otillåten påverkan av beslutsfattare förekommer i alla offentliga verksamheter. En större kontrollmyndighet med fler anställda kan enklare arbeta förebyggande genom att t.ex. rotera vem som utför inspektion. Det innebär enligt oss att sårbarheten för otillåten påverkan minskar. Vi bedömer att effekten är likvärdig med de båda alternativen för centralisering som vi jämför eftersom båda leder till större kontrollmyndigheter.

Råd och stöd

Med centralisering till en myndighet uppstår bäst möjlighet att ha en helhetssyn på områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt. Härigenom får myndigheten en god kunskap och fördjupad förståelse för de olika stegen i livsmedelskedjan. Detta leder till att det tidigt går att identifiera behov av förebyggande stödinsatser som till exempel informationskampanjer och även att genomföra dem på ett anpassat sätt. Myndigheten får alltså lättare för att prioritera sina insatser och göra dem träffsäkra.

Att i stället centralisera till två ansvariga myndigheter skulle begränsa effekten till det område myndigheten ansvarar för. För att överbrygga dessa negativa följder kan t.ex. bestämmelser om samverkan mellan myndigheterna införas.

Nackdelar med att ha två centrala myndigheter

Att samla all operativ kontroll av livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt till en central behörig myndighet gör att risken för motsägelsefulla besked från olika vägledande myndigheter upphör eftersom det inom de aktuella områdena inte finns några andra kontrollmyndigheter som ska vägledas. Myndighetens vägledande funktion kommer i stället att bli en del av den interna styrningen och ledningen av myndigheten.

För det fall en centralisering av kontrollen sker till både Livsmedelsverket och Jordbruksverket skulle en del av den operativa ABP- och foderkontrollen kunna läggas på Livsmedelsverket. Eftersom Jordbruksverket är central behörig myndighet inom dessa områden skulle Jordbruksverket vägleda Livsmedelsverket. Vi bedömer att det är enklare att uppnå enhetlighet i vägledningen avseende t.ex. tolkning av kontrollförfordningen av hur kontroll ska utföras, när det endast är en myndighet som ska vägledas. För att underlätta arbetet kan myndigheterna samverka i frågan om synen på utförande av kontroll. Att det finns en likartad hållning får betydelse för att kontrollen i praktiken ska bli enhetlig hos de aktörer som får kontroll av flera myndigheter. Det förhållandet att Jordbruksverket vägleder Livsmedelsverket föreligger redan i dag avseende djurskydd och ABP. Vi har inte identifierat några särskilda svårigheter med det.

18.3.5 Effekter på kontrollmyndigheternas andra uppgifter

Samhällsviktig verksamhet

Offentlig kontroll av livsmedel är en samhällsviktig verksamhet som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner såsom dricksvattenförsörjning, livsmedelsdistribution, livsmedelssäkerhet (inklusive dricksvatten), livsmedelstillverkning, måltidsverksamhet och primärproduktion. Att konsumenter har tillgång till säkra livsmedel kan sägas vara ännu viktigare när det pågår en kris i samhället. Vår bedömning är att förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten gagnas av att livsmedelskontrollen centraliseras till en myndighet, vilket är fallet i båda våra alternativ. Dock måste den myndigheten arbeta med att minska sin sårbarhet, exempelvis genom en decentraliserad organisation. Om myndigheten finns på flera ställen i landet, inte bara avseende den operativa kontrollen, utan även i fråga om ledning och styrning, kan organisationen bli mer robust och motståndskraftig mot störningar.

Samverkan

Nuvarande kontrollstruktur ställer krav på att olika myndigheter i hög grad måste samverka för att planera och kunna uppnå enhetlighet och samsyn. Detta utgör en betydande och tidskrävande utmaning redan i dag. Om endast en myndighet ansvarar för kontrollen kan olika frågor lösas inom organisationen. Med en centralisering till två myndigheter minskar visserligen antalet frågor som kräver samverkan men behovet av samverkan kvarstår fortfarande. Det är av stor vikt att de två centrala myndigheterna samverkar både med varandra och med myndigheter inom angränsande områden inom livsmedelskedjan, exempelvis med länsstyrelserna som ansvarar för djurskyddskontroll.

Det är även viktigt att de två centrala myndigheterna samverkar med myndigheter som ansvarar för andra närliggande områden. För de aktörer som har verksamheter inom kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt är frågor kopplade till exempelvis miljölagstiftningen tätt sammanknutna. Samverkan kan bl.a. behövas med de kommunala kontrollmyndigheterna av-

seende den kontroll av transport av matavfall som ligger inom kommunernas kontrollansvar.

Beträffande andra myndigheter som gör miljötillsyn i samma anläggningar är samverkan med länsstyrelserna (avseende miljötillsyn) och de kommunala miljönämnderna (avseende miljötillsyn) angelägen för att identifiera samordningsmöjligheter och åtgärder som förenklar för verksamheterna.⁵

Digitalisering

Ett av målen inom förenklingspolitiken är att andelen tjänster för företagens kontakter med det offentliga som är digitala och andelen enskilda ärenden som kan hanteras digitalt ska öka i syfte att förenkla företagens uppgiftslämnande och övriga myndighetskontakter. Det långsiktiga målet är att företagen ska lämna en uppgift en gång och till ett ställe. I dag styr varje kontrollmyndighet över digitaliseringen av sin verksamhet och olika digitala lösningar används i olika utsträckning inom de olika myndigheterna.

Med en kontrollmyndighet för de aktuella områdena uppstår en helt ny möjlighet att arbeta systematiskt med digitalisering. Det underlättar t.ex. för att kunna göra test av digitala system i mindre skala och sedan sprida till alla lämpliga delar av myndigheten. Inom myndigheten kan finnas både kompetens och kapacitet att göra de juridiska överväganden som digitalisering kräver, och främjar att ha ett enhetligt förhållningssätt kring exempelvis personuppgiftshandling. Det skulle vara effektivt för såväl det nationella arbetet som verksamheterna att ett företag bara behöver lämna en uppgift en gång till ett ställe. Att i stället centralisera till två ansvariga myndigheter skulle begränsa effekten till det område respektive myndighet ansvarar för. Tidigare beskrivna myndighetsgränser får en negativ effekt vad gäller möjligheten att digitalisera på ett enhetligt och effektivt sätt.

⁵ Jfr 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

18.3.6 Effekter på kontrollmyndigheternas angränsande områden

Avgränsat från denna utredning är t.ex. kontroll av skyddade beteckningar enligt lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, när det gäller ekologisk produktion, planerad kontroll av fusk inom livsmedelskedjan eller den kontroll som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Vidare har de centrala myndigheterna andra ansvarsområden utöver de som ingår i utredningen. Exempelvis ska Jordbruksverket arbeta för att förebygga och bekämpa smittor hos djur samt växtskadegörare. De kommunala kontrollmyndigheterna har också ett tillsynsansvar enligt bl.a. miljölagstiftningen.

Vad gäller kontrollen av skyddade beteckningar och ekologisk produktion bygger dessa regleringar om kontrollansvar på ansvarsfördelningen enligt livsmedelslagen och livsmedelsförordningen och har ett nära samband med livsmedelskontrollen. En justering av det nuvarande kontrollansvaret för kommuner och länsstyrelser behöver därför göras vid en centralisering.

Som vi beskriver ovan skulle en centralisering till Livsmedelsverket få betydande negativa effekter för Jordbruksverkets arbete med smittskydd. Smittskydd och foder samt ABP har ett så nära samband att det är olämpligt att på ett centralt plan separera dessa från varandra. Som redogjorts för ovan kan negativa effekter avseende Livsmedelsverkets andra ansvarsområden också uppstå vid en centralisering till Jordbruksverket.

Båda alternativen kommer att påverka de kommunala miljötillsynsmyndigheternas organisation. Livsmedelskontroll ska enligt livsmedelslagen (2006:804) hanteras av samma nämnd som hanterar miljöfrågor vilka ofta är samorganiserade och samlokaliserade. I vissa fall är det samma personer som tjänstgör inom de olika områdena. En centralisering, oavsett utformning, leder till att de kommunala miljötillsynsmyndigheterna får anpassa sin organisation efter de nya förutsättningarna. Vissa miljöfrågor har samband med de frågor som hanteras inom ramen för den kommunala kontrollmyndighetens kontroll av livsmedel och ABP. Exempelvis är skydd av dricksvatten även en miljöfråga och de verksamheter som får livsmedelskontroll får även miljötillsyn avseende avfall, förpackningar samt återanvändbara muggar och matlådor. Andra exempel är tillsyn av köldmedia-

anläggningar och hälsoskyddsfrågor, båda omfattas av miljö- och hälsoskyddslagstiftning och kan vara aktuella i en livsmedelsverksamhet. I det fallet bedömer vi att sambandet inte är så starkt att det är blir en allvarlig nackdel att separera frågorna. Däremot uppkommer, som vi beskriver under samverkan ovan, ett behov av samverkan mellan den myndighet som har kontrollansvar för livsmedel och ABP och de kommunala miljötillsynsmyndigheterna, liknande den samverkan som måste ske mellan kommunen och andra centrala myndigheter som gör kontroll i samma verksamheter. Det är angeläget att den samverkan fungerar väl för att den ska leda till en effektiv och ändamålsenlig kontroll och även till förenklingar. Vi återkommer till frågan om samverkan i avsnitt 22.2.

Beträffande planerad kontroll av fusk inom livsmedelskedjan ska detta arbete utföras av respektive kontrollmyndighet och denna typ av kontroll ligger utanför denna utredning. Vi kan konstatera att även i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) är centraliseringen en bärande tanke. Vi ser inga motsättningar mellan de förslag som lämnas i betänkandet och att i vår utredning centralisera den kontroll som inte är fuskkontroll till en eller två myndigheter. En lösning som innebär att Livsmedelsverket med en centralisering ansvarar för all livsmedelskontroll ligger helt i linje med förslagen i betänkandet. Behovet av samverkan avseende fuskkontroll bedömer vi skulle minska vid en centralisering av den kontroll som inte är fuskkontroll.

Däremot kan vissa anpassningar av förslagen i betänkandet behövas om Jordbruksverket får ansvar för livsmedelskontrollen.

18.4 Sammanfattning av alternativ för centralisering

Bedömning: Nuvarande myndighetsstruktur och utredningsdirektivets begränsningar medför att de centrala kontrollmyndigheternas övriga ansvarsområden skulle påverkas negativt vid en centralisering av kontrollen till antingen Livsmedelsverket eller Jordbruksverket.

Alternativet som innebär en centralisering till Livsmedelsverket avseende livsmedel och till Jordbruksverket avseende foder och ABP leder till många positiva effekter för såväl den offentliga kontrollen som för kontrollmyndigheter och verksamheter i livs-

medelskedjan samtidigt som negativa effekter för myndigheternas övriga ansvarsområden undviks.

Vi har i detta kapitel analyserat förutsättningarna för att samla kontrollansvaret för kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt i en och samma statliga myndighet. Parallellt har vi analyserat alternativet att en centralisering av kontrollansvaret sker till antingen Jordbruksverket eller Livsmedelsverket. Vi redogör för våra bedömningar av respektive alternativ i avsnitten nedan.

18.4.1 Centralisering till Livsmedelsverket

Bedömning: De negativa effekter som alternativet skulle innebära inom områdena djurhälsa och smittskydd utgör starka skäl mot att överföra ansvaret för foder och ABP till Livsmedelsverket.

Ett samlat ansvar för livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt hos Livsmedelsverket skulle enligt vår bedömning leda till många positiva effekter avseende den offentliga kontrollen och ge goda förutsättningar att lösa de konstaterade problemen. Sett ur verksamheternas perspektiv skulle antalet kontrollmyndigheter inom områdena livsmedel, foder och ABP totalt sett minska. Lösningen skulle dock leda till flera negativa effekter för angränsande områden inom livsmedelskedjan vad gäller djurhälsa och smittskydd samt en svår gränsdragningsproblematik i förhållande till Jordbruksverkets övriga uppgifter inom dessa områden (avsnitt 18.3.6). Enligt vår bedömning utgör dessa förhållanden skäl som starkt talar emot en överföring av kontrollansvaret för foder och ABP till Livsmedelsverket, trots de positiva effekter ett sådant förslag skulle medföra.

18.4.2 Centralisering till Jordbruksverket

Bedömning: De negativa effekter som alternativet skulle innebära för Livsmedelsverkets angränsande områden utgör starka skäl mot att överföra ansvaret för livsmedel till Jordbruksverket.

Ett samlat ansvar för livsmedel, foder, ABP hos Jordbruksverket skulle enligt vår bedömning leda till många positiva effekter avseende den offentliga kontrollen och ge goda förutsättningar att lösa de konstaterade problemen. Sett ur verksamheternas perspektiv skulle antalet kontrollmyndigheter för offentlig kontroll inom områdena livsmedel, foder och ABP totalt sett minska. Lösningen skulle dock leda till flera negativa effekter för angränsande områden hos Livsmedelsverket. Utöver ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedel har Livsmedelsverket ansvar för frågor som livsmedelskonsumtion, nutrition, nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen, och är därutöver sektorsansvarig beredskapsmyndighet inom livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Därutöver har det föreslagits att Livsmedelsverket får ytterligare uppgifter inom området livsmedelsberedskap (avsnitt 4.1.1) och att arbetet mot fusk i livsmedelskedjan ska centraliseras i myndigheten (avsnitt 11.3).

Mot bakgrund av bredden av Livsmedelsverkets övriga ansvarsområden, vari livsmedelskontrollen utgör en viktig del för helhetsperspektivet, anser vi att det skulle medföra negativa konsekvenser för Livsmedelsverkets förmåga att utföra övriga uppgifter som ankommer på myndigheten, om den offentliga kontrollen flyttas från myndighetens ansvarsområde. Det skulle också leda till att kompetens riskerar att förloras.

Sammantaget anser vi att de negativa effekter som en överflyttning av kontrollområdet livsmedel skulle innebära för Livsmedelsverket talar starkt emot en sådan lösning, trots de positiva effekter som kan uppnås vad gäller den offentliga kontrollen i stort.

18.4.3 Centralisering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket

Bedömning: En centralisering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket leder till många positiva effekter för såväl den offentliga kontrollen som för kontrollmyndigheter och verksamheter i livsmedelskedjan samtidigt som negativa effekter för myndigheternas övriga ansvarsområden undviks.

En centralisering av kontrollområdena ligger i linje med den myndighetsstruktur som Sverige har generellt i livsmedelskedjan och inom kontrollorganisationen med Livsmedelsverket som central behörig myndighet inom livsmedel och Jordbruksverket som central behörig myndighet inom foder och ABP. Genom en sådan lösning bibehåller respektive myndighet statusen som central behörig myndighet och därtill knutna områden och kompetenser. På så sätt undviks de negativa effekter som en överflyttning av kontrollansvar annars hade inneburit såväl för Livsmedelsverket som för Jordbruksverket. Vi bedömer att en lösning som innebär en centralisering av kontrollen till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket skapar goda förutsättningar för att kontrollerna inom respektive kontrollområde ska bli verkkningsfulla, effektiva och enhetliga, vilket också bidrar till en mer konkurrenskraftig livsmedelskedja. Vi bedömer också att alternativet kommer göra det enklare för företagen p.g.a. den generella förbättringen av kontrollen men också genom att förutsättningarna att ge råd och stöd avsevärt kommer att förbättras inom respektive område. Antalet kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan kommer att minska. Effekten för företag avseende antalet kontrollmyndigheter kommer att variera beroende på vilka kontrollmyndigheter från livsmedelskedjan som kontrollerar verksamheten i dag. För att optimera en lösning där kontrollansvaret flyttas helt till två myndigheter, dvs. Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket, behöver en sådan reform kompletteras i olika delar för att uppnå effektivitet och ytterligare förenkla för företag i livsmedelskedjan. Det gäller särskilt områdena samverkan, informationsdelning, digitala lösningar och möjligheter att överföra den operativa kontrollen till den andra kontrollmyndigheten där det bedöms lämpligt.

18.5 Våra slutsatser om kontrollorganisationen

Bedömning: En centralisering av kontrollen till Livsmedelsverket och Jordbruksverket är den lösningen som på bästa sätt hanterar alla de utmaningar som finns med nuvarande kontrollorganisation.

I kapitel 17 kom vi fram till slutsatsen att om en reform ska göras av den kommunala livsmedelskontrollen är det bästa alternativet att den kontrollen flyttas över till Livsmedelsverket (avsnitt 17.4.2 och

17.4.6). Vi har dock funnit att en sådan reform inte är en tillräcklig lösning för att hantera andra problem och utmaningar, såväl inom områdena livsmedel, ABP och foder som övergripande frågor (avsnitt 17.5–17.7). I syfte att undersöka hur en lösning kan uppnås för att hantera dessa utmaningar och uppnå en kontrollorganisation som på bästa sätt kan åstadkomma en verkkningsfull, enhetlig och effektiv kontroll har vi i detta kapitel undersökt hur kontrollen kan centraliseras till en eller två myndigheter. Vi har i avsnitt 18.4.3 kommit fram till att en centralisering av livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket och en centralisering av foder- och ABP-kontrollen till Jordbruksverket leder till många positiva effekter för såväl den offentliga kontrollen som för kontrollmyndigheter och verksamheter i livsmedelskedjan samtidigt som negativa effekter för myndigheternas övriga ansvarsområden undviks. Vi bedömer utifrån våra analyser som vi redogör närmare för nedan att en centralisering av kontrollen till Livsmedelsverket och Jordbruksverket är den lösningen som på bäst sätt hanterar de utmaningar som finns med nuvarande kontrollorganisation, såväl inom kontrollområdena som övergripande utmaningar, och att det är den lösning som bör väljas trots de fördelar som finns med nuvarande organisationsstruktur.

18.5.1 Livsmedelskontrollen

Bedömning: Fördelarna med en centralisering till Livsmedelsverket överväger fördelarna med befintlig kommunal kontrollorganisation.

Vi har i avsnitt 12.2.5 beskrivit de fördelar som finns med den kommunala kontrollen. Dessa gäller framför allt närheten till kontrollobjekten, synergieffekter och upparbetad kunskap. När vi nu föreslår en centralisering av den offentliga kontrollen till Livsmedelsverket behöver vi beröra dessa omständigheter särskilt och vad de får för konsekvenser i och med centraliseringen.

Närhet

Vad gäller frågan om närhet till kontrollobjekten visar kontrollorganisationerna i de andra nordiska länderna tydligt att det genom en väl utspridd organisation över landet med regional representation och en genomtänkt placering av arbetsplatser går att upprätthålla en närhet till många kontrollobjekt, även om det i norra Sverige blir en lite större utmaning än i de södra delarna av landet. Genom en statlig decentraliserad organisation med regional närvaro finns många möjligheter att samordna kontroller över en större yta i stället för att behöva begränsa dessa till kommungränserna. Även om det finns en risk för att en lokal närhet inte kommer att kunna upprätthållas på samma sätt anser vi att fördelarna med att flytta över livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket överväger fördelen med lokal närhet som finns i dagens kontrollorganisation, se vidare om vår bedömning i avsnitt 17.4.6. Det handlar exempelvis om att det är lättare att i en större organisation upprätthålla kompetens och specialistkompetens, att hantera händelser som förekommer över kommungränserna, att upptäcka trender inom olika branscher, att hantera matförgiftningar och vattenföroreningar på ett mer effektivt sätt m.m. I bedömningen måste även hänsyn tas till samtliga nackdelar som nuvarande kontrollorganisation innebär i sin helhet, vilket vi har redogjort för i kapitel 14.

Synergieffekter i kommunal livsmedelskontroll

När det kommer till de synergieffekter som kommer att förloras när livsmedelskontroll och miljötillsyn inte längre samorganiseras och utförs av en och samma kommunala myndighet, bedömer vi att fördelarna med att flytta över livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket överväger befintliga fördelar med synergieffekter. De kommunala kontrollmyndigheterna där livsmedelskontrollen samordnas med annan tillsyn kommer att behöva hitta nya arbetssätt för övrig kontroll. Det kommer att innebära en förändring för flera kommuner men även för många verksamheter. Förändringen anser vi är nödvändig i syfte att kontrollförordningens krav om bl.a. en verkkningsfull och enhetlig livsmedelskontroll på bästa sätt i hela landet. Detta bidrar i sin tur till en mer konkurrenskraftig livsmedelskedja, vilket är i enlighet med den övergripande livsmedelsstrategin.

Upparbetad kompetens

När det kommer till den upparbetade kompetensen kan följande konstateras. De kommunala kontrollmyndigheterna och Livsmedelsverket genomförde under år 2022 tillsammans totalt nästan 100 000 kontroller (planerade, uppföljande eller händelsestyrda) på drygt 96 000 anläggningar. Av dessa är det cirka 1 500 anläggningar som har Livsmedelsverket som kontrollmyndighet. En överflyttning av livsmedelskontrollen från kommunal till statlig kontroll kommer således att innebära en stor omställning. En överflyttning av livsmedelskontrollen från länsstyrelserna till Livsmedelsverket kommer inte innebära en lika stor omställning när kommer till antalet kontroller per år. Den årliga nationella kontrollplaneringen anger att länsstyrelserna tillsammans ska göra 1 000 riskbaserade planerade kontroller enligt en viss fördelning mellan branscher. Följden kommer i vart fall bli ett stort behov för Livsmedelsverket att rekrytera personal som kan utföra kontrollerna. I bästa fall kommer många av dessa komma från kommunerna eller från länsstyrelserna som då kan ta med sig sina erfarenheter till Livsmedelsverket. I flera mindre kommuner och länsstyrelser läggs däremot mindre än en årsarbetskraft på livsmedelskontrollen, vilket innebär att dessa inspektörer troligtvis inte följer med till Livsmedelsverket. Kompetensen för den operativa kontrollen kommer därför i viss utsträckning behöva byggas upp på nytt, sannolikt framför allt i de norra delarna av landet. Detta kommer dock att ske under en övergångsperiod fram till och med att den nya organisationen är på plats. Hur denna övergång bör genomföras beskriver vi mer om i kapitel 19.

18.5.2 Foderkontrollen

Bedömning: En centralisering av foderkontrollen till Jordbruksverket undanröjer flera av de utmaningar som finns inom kontrollområdet.

När det kommer till foderkontrollen är det Jordbruksverket som i dag är central behörig myndighet och länsstyrelserna ansvarar för den offentliga kontrollen av foder i primärproduktionen. De utmaningar som av Jordbruksverket framför allt har pekats ut inom foderkontroll

finns inom kontrollen som utförs av länsstyrelserna avseende bl.a. hantering av avvikelser inom foderkontrollen (avsnitt 13.1.3). Genom en centralisering av foderkontrollen till Jordbruksverket anser vi att flera av de utmaningar som vi har konstaterat undanröjs.

18.5.3 ABP-kontrollen

Bedömning: En centralisering av ABP-kontrollen till Jordbruksverket innebär att ABP-kontrollen organiseras på ett effektivare sätt.

När det kommer till ABP-kontrollen är det i dag många kontrollmyndigheter som är involverade i kontrollen, nämligen Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de 247 kommunala kontrollmyndigheterna. I fråga om kommunernas ABP-kontroll beslutades det i början av 2000-talet att del av det operativa kontrollansvaret skulle läggas på dem. Detta motiverades med att kommunerna redan hade ansvaret för kontrollen över merparten av de berörda anläggningarna inom närliggande områden, såsom livsmedel, miljö och djurskydd. Jordbruksverket behöll kontrollansvaret för alla anläggningar eller verksamheter som var godkända eller registrerade under ABP-lagstiftningen utom förbränningsanläggningar i primärproduktionen för vilka kommunerna fick kontrollansvaret. Kommunerna har sedan 2009 inte längre ansvaret för djurskydd. Den ABP-kontroll som utförs av kommunerna i dag sker i regel samtidigt med ordinarie livsmedelskontroll eller miljötillsyn på anläggningarna. Vårt förslag att livsmedelskontrollen ska flyttas över till Livsmedelsverket innebär att det inte längre föreligger samma samordningsvinster med livsmedelskontrollen att ligga kvar hos kommunerna. Således föreligger enligt vår mening inte längre några starka skäl för att ABP-kontrollen ska ligga kvar hos kommunerna.

Länsstyrelserna är endast ansvariga för kontroll av insamling, omlastning och transport av sådan ABP som inte är matavfall och det handlar i praktiken inte om många kontroller som utförs.

Livsmedelsverket utför ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar i samband med livsmedelskontroll.

Jordbruksverket har bedömt att ABP-kontrollen i nuläget inte fullt ut lever upp till de krav som ställs i lagstiftningen på grund av

hur ABP-kontrollen är organiserad. Organisationsstrukturen leder i sin tur till att det finns brister i flera olika delar av kontrollsystemet. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av de utmaningar som vi har konstaterat i ABP-kontrollen (se avsnitt 13.2) anser vi att en centralisering av ABP-kontrollen till Jordbruksverket innebär att ABP-kontrollen kommer att organiseras på ett effektivare sätt.

18.6 En kontrollmyndighet för hela livsmedelskedjan vore det bästa alternativet

Bedömning: Åtgärder bör vidtas för att på sikt åstadkomma en lösning där ansvaret för all offentlig kontroll i livsmedelskedjan samlas i en myndighet.

Sverige har två centrala myndigheter i de delar av livsmedelskedjan som vår utredning omfattar. Uppdelningen innebär att Livsmedelsverket är central behörig myndighet med ansvar för livsmedel och Jordbruksverket är central behörig myndighet för foder, ABP och djurskydd. Myndigheterna har utöver offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet dessutom även andra ansvarsområden som måste beaktas vid en förändrad organisationsstruktur för livsmedelskedjan. I betänkandet *Trygg med vad du äter* (SOU 2009:8) konstaterades att Sverige är i behov av en sammanhållen myndighetsstruktur inom livsmedelskedjan och det lades ett förslag på att bilda en ny myndighet, Livsmedelssäkerhetsmyndigheten, där huvuddelen av verksamheten vid Livsmedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt samt de delar av verksamheten vid Jordbruksverket som rör foder och ABP, djurhälsa och djurskydd, inklusive smittskydd, växtskydd samt veterinära förvaltningsfrågor skulle föras över till denna nya myndighet.

Mot bakgrund av de utmaningar som har sin grund i nuvarande kontrollorganisation (kap. 11–15) är vår bedömning att det, vilket också konstaterades i nämnda betänkande, vore mest optimalt om det fanns en samlad myndighet för hela livsmedelskedjan. En sådan myndighet skulle verka för samhällets, konsumenternas och företagens intressen i hela livsmedelskedjan och säkerställa att livsmedel är säkra, djuren friska och växtligheten sund. Att ha *en* kontrollmyndighet för de aktuella områdena i livsmedelskedjan skulle inne-

bära en nationell anpassning av förvaltningen som stärker helhetsperspektivet. Flertalet andra länder i Europa har också gjort reformer efter EU-inträdet. Myndighetsgränserna inom de aktuella områdena fyller inget egentligt behov annat än när det gäller ansvarsfördelningen, de kan snarare vara ett hinder för en rationell verksamhetsutveckling. I en samlad myndighet kan formerna för ledning och styrning utvecklas. Det skapas t.ex. möjligheter att anpassa verksamheten efter de processer som den består av i stället för efter geografiska eller administrativa gränser. Att ha rådighet och kunna agera i hela landet inom alla de områden som omfattas skulle ha positiva effekter för möjligheten att anpassa sig efter ny lagstiftning och andra förändringar i omvärlden. Det ger också goda förutsättningar för att enklare kunna spåra och motverka oseriösa verksamheter som inte följer gällande regler. Möjligheten att kunna agera vid illojala beteenden på marknaden motverkar specifikt osund konkurrens.

I avsnitt 18.4 kommer vi till slutsatsen att det utifrån dagens myndighetsstruktur och utredningens begränsningar när det gäller djurskydd inte är möjligt för oss att lämna förslag om att endast en myndighet ska ansvara för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Vi bedömer dock att de överväganden vi gör och de förslag vi lämnar i detta betänkande utgör en god grund för att på sikt nå en sådan lösning. Det är vår bedömning att det bör vidtas åtgärder för att på sikt åstadkomma en kontrollmyndighet för livsmedelskedjan som förutom områdena livsmedel, foder och ABP även innefattar djurskydd.

18.7 Kontrollansvar i samband med slakt

När det gäller djurskydd är det organisationen av den operativa kontrollen i samband med slakt som ingår i denna utredning. Vi redogör för organisationen och svårigheterna med ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i avsnitt 14.1.1. Det kan understrykas att länsstyrelsernas ansvar för övrig operativ kontroll av djurskydd, t.ex. på gården eller av andra djurtransporter, samt Jordbruksverkets uppgifter som central samordnande myndighet ligger utanför utredningen och uppgifterna är därmed oförändrade i de alternativ vi beskriver. De delar av djurskyddet som utredningen har att se över framgår av punktlistan nedan. Därutöver omfattas den livsmedelskontroll som i dag utförs av Livsmedelsverket i slakteriet.

- Transport, dvs. ilastning på gård, transport på väg, ev. omlastning och avlastning på slakteri, är en del av länsstyrelsernas kontrollansvar. Emellertid utförs viss kontroll av djuren i samband med avlastningen i praktiken av officiell veterinär som tillhör Livsmedelsverkets organisation.
- Det grundläggande djurskyddet i slakteriet, detta innefattar revision och kontroll av andra övergripande frågor, vilket enligt nu gällande nationell rätt är en del av länsstyrelsernas kontrollansvar.
- Det specifika djurskyddet i slakteriet och i samband med slakt, vilket, enligt nu gällande nationell rätt, är en del av kontrollansvaret för officiell veterinär inom Livsmedelsverket.

Den operativa kontrollen av djurskydd vid transport och i slakterierna ska utföras av en officiell veterinär, men ur ett EU-rättsligt perspektiv spelar det ingen roll vilken organisation den officiella veterinären tillhör. Det avgörande är att det är en officiell veterinär som utför uppgifterna och att denne har befogenhet att utöva djurskyddskontroll av transporten till slakteriet och i slakteriet.⁶ Länsstyrelserna har i dag inte valt att utnämna eller anställa officiella veterinärer i sin organisation. De veterinärer som är anställda inom länsstyrelserna utför sällan operativa kontroller av t.ex. slakterier och transporter utan dessa kontroller utförs av djurskyddsinspektörer.

Den officiella veterinären ska vidare ha befogenhet att vid bristande efterlevnad kunna besluta om att ansvarig aktör omedelbart ska vidta nödvändiga åtgärder, och den officiella veterinären ska kunna vidta proportionerliga och etappvisa verkställighetsåtgärder. Länsstyrelsen har denna beslutsbefogenhet men de har inte officiella veterinärer anställda och länsstyrelsen är inte närvarande vid varje slakt. Livsmedelsverkets officiella veterinärer har inte alla dessa beslutsbefogenheter i dag.

Inför valet av lösning är det viktigt att framhålla att en officiell veterinär, förutom att ha ansvar för djurskyddskontroll, samtidigt ska ansvara för kontroll av livsmedelssäkerhet. Regler för djurskydd och livsmedelssäkerhet är till viss del integrerade och kontroll av de olika områdena sker i praktiken parallellt vid t.ex. avlastning och vid

⁶ Jfr artikel 38 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

besiktningar i samband med slakt.⁷ För att undvika att två officiella veterinärer från olika myndigheter ska kontrollera samma moment ur olika perspektiv bedömer vi att det finns skäl att sträva efter att kontroll av transport till slakteri respektive kontroll i slakteri bör hållas samman inom en organisation. Även när det gäller rapportering till EU om t.ex. transporter till slakt underlättar ett sammanhållet kontrollansvar. Mot denna bakgrund skulle det kunna finnas fördelar med att samla kontrollansvar för både djurskydd och livsmedels-säkerhet vid transport och vid slakt inom samma organisation. Vi undersöker därför effekterna av att koncentrera den aktuella kontrollen till Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Vi undersöker också effekterna av att i grunden behålla den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna, i kombination med förändringar i den svenska lagstiftningen så att den anpassas till de krav EU-rätten uppställer.

Att inte göra någon förändring alls vad gäller kontrollansvaret vid transport och i samband med slakt skulle innebära att nationell tillämpning fortfarande inte stämmer överens med EU-rätten och att den oklara ansvarsfördelningen mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna består. Det bedömer vi inte som aktuellt och vi beskriver därför inte nollalternativet.

18.7.1 Koncentration till Livsmedelsverket

Bedömning: En koncentration till Livsmedelsverket av kontrollansvar av djurskydd i anslutning till och vid slakt medför negativa effekter relaterat till ansvaret för djurtransporter.

Detta alternativ innebär en koncentration av kontrollansvar till Livsmedelsverket och att den ansvariga officiella veterinären, som är ansvarig för kontroll av transport till slakt och vid slakt, ingår i Livsmedelskontroll skulle myndigheten ha det samlade ansvaret för all djurskyddskontroll av transport till slakt och i slakteriet. De officiella veterinärernas behörighet att fatta beslut skulle också utökas. Ansvarsfördelningen preciseras i punktform nedan.

⁷ Se t.ex. följande artiklar i kontrollförfordningen: 18.2 b och 17 c, 18.2 c och 17 d samt 18.2 d.

- Livsmedelsverkets officiella veterinär är ensam ansvarig för både djurskyddskontroll av transport till slakt och i slakteriet. Ansvaret innefattar både specifik djurskyddskontroll kopplat till slakten och den grundläggande djurskyddskontrollen såsom revision och andra övergripande frågor. Myndigheten har befogenhet att meddela de beslut som behövs för att djurskyddet ska upprätthållas.
- Livsmedelsverkets officiella veterinär ansvarar för livsmedelskontroll i samband med slakt.
- Länsstyrelsen gör ingen djurskyddskontroll alls av transporter till slakt eller i slakterierna.
- Eftersom övrig djurskyddskontroll och uppgifter för central behörig myndighet på området inte ingår i utredningen är länsstyrelsernas ansvar för djurskyddskontroll i övrigt, t.ex. på gården och för övriga transporter oförändrat, likaså Jordbruksverkets ansvar för bl.a. samordning och vägledning.

Med hänsyn till att kontroll av djurskydd och livsmedelssäkerhet till vissa delar sker integrerat finns det en fördel med att samla dessa moment inom en myndighet. Den ansvariga myndigheten får en sammanhållen bild av aktiviteter inom områdena för den aktuella typen av transporter och i slakteriet. Att länsstyrelsen inte längre ska utföra djurskyddskontroll av transport till slakt eller i slakteriet medför en tydligare uppdelning mellan myndigheterna än i dag och att ansvaret för transporten till slakt hålls ihop underlättar rapportering till EU.

Givet att denna utredning är avgränsad till att inte omfatta all djurskyddskontroll blir gränsdragningen gentemot länsstyrelsens övriga djurskyddskontroll som t.ex. kontroll av andra djurtransporter dock komplicerad. Det är med utgångspunkt i nuvarande transportlagstiftning exempelvis inte alltid tydligt vilka djurtransporter som ska till slakt och vilka transporter som har ett annat syfte. Därför kan det vara svårt att i fält avgöra vilken myndighet som är behörig att utföra offentlig kontroll. Vidare kan det konstateras att alla slags djurtransporter, oavsett om de ska till slakt eller till en annan plats, startar på gården. Det innebär att två olika myndigheter då skulle vara ansvariga för den offentliga kontrollen beroende på vad syftet med djurtransporten är. Även om denna lösning ger en tydligare rollfördelning specifikt i slakteriet och en sammanhållen

syn på allt djurskydd i samband med slakt, skulle den alltså medföra negativa effekter avseende de transportörer som kör både slakttransport och annan djurtransport. Effekten skulle bli att såväl transportörerna som primärproducenterna skulle få fler kontrollmyndigheter att förhålla sig till när det gäller kontroll av djurtransporter, vilket inte är önskvärt. Av detta skäl bedömer vi att en koncentration av kontrollansvar till Livsmedelsverket är mindre lämplig.

18.7.2 Koncentration till Jordbruksverket

Bedömning: En koncentration till Jordbruksverket av kontrollansvar av djurskydd i anslutning till och vid slakt medför negativa effekter relaterat till bl.a. ansvar för djurtransporter. Vidare medför det att 853-anläggningar i Sverige skulle få olika kontrollmyndigheter, vilket innebär en risk för förlust i likvärdighet för verksamheterna och minskad effektivitet hos myndigheterna.

Detta alternativ innebär en koncentration av kontrollansvar till Jordbruksverket och att den ansvariga officiella veterinären, som är ansvarig för transport till slakt och vid slakt, ingår i Jordbruksverkets organisation. Myndigheten skulle ha det samlade ansvaret för all djurskyddskontroll av transport till slakt och i slakteriet och även för livsmedelskontroll. Myndigheten skulle ha beslutsbehörighet inom sina områden. Ansvarsfördelningen preciseras i punktform nedan.

- Jordbruksverkets officiella veterinär är ensam ansvarig för både djurskyddskontroll av transport och i slakteriet. Ansvaret innefattar alltså både specifik djurskyddskontroll kopplat till slakten och den grundläggande djurskyddskontrollen såsom revision och andra övergripande frågor. Myndigheten har befogenhet att meddela de beslut som behövs för att djurskyddet ska upprätthållas.
- Jordbruksverkets officiella veterinär ansvarar för livsmedelskontroll i samband med slakt. Myndigheten har befogenhet att meddela de beslut som behövs för att livsmedelssäkerheten ska upprätthållas.

- Länsstyrelsen gör ingen djurskyddskontroll alls av transporter till slakt eller i slakterierna, och Livsmedelsverket gör ingen livsmedelskontroll i slakterierna.
- Eftersom övrig djurskyddskontroll och uppgifter för central behörig myndighet på området inte ingår i utredningen är länsstyrelsernas ansvar för djurskyddskontroll i övrigt, t.ex. på gården och för övriga transporter oförändrat, likaså Jordbruksverkets ansvar för bl.a. samordning och vägledning.

Med hänsyn till att kontroll av djurskydd och livsmedelssäkerhet till vissa delar sker integrerat finns det en fördel med att samla dessa moment inom en myndighet. Den ansvariga myndigheten får en sammanhållen bild av aktiviteter inom dessa områden i den aktuella typen av transporter och i slakteriet. Att länsstyrelsen inte längre ska utföra djurskyddskontroll av transport till slakt eller i slakteriet medför en tydligare uppdelning mellan myndigheterna än i dag och att ansvaret för transporten till slakt hålls ihop underlättar rapporteringen till EU.

Givet att denna utredning är avgränsad till att inte omfatta all djurskyddskontroll blir gränsdragningen gentemot länsstyrelsens övriga djurskyddskontroll såsom andra djurtransporter dock komplicerad. Det är med utgångspunkt i nuvarande transportlagstiftning exempelvis inte alltid tydligt vilka djurtransporter som ska till slakt och vilka transporter som har ett annat syfte. Därför kan det vara svårt att i fält avgöra vilken myndighet som är behörig. Vidare kan det konstateras att alla slags djurtransporter, oavsett om djuren ska till slakt eller till en annan plats, startar på gården. Med detta alternativ skulle dock två olika myndigheter vara ansvariga för den offentliga kontrollen beroende på syftet med djurtransporten. Även om denna lösning ger en tydligare rollfördelning specifikt i slakteriet och en sammanhållen syn på allt djurskydd i samband med slakt skulle den alltså, precis som i alternativet med koncentration av kontrollansvar till Livsmedelsverket, medföra negativa effekter avseende de transportörer som kör både slakttransport och annan djurtransport. Det skulle också innebära att det blir fler kontrollmyndigheter för såväl transportörerna som primärproducenterna att förhålla sig till när det gäller kontroll av djurtransporter, vilket inte är önskvärt.

Ytterligare nackdelar med detta alternativ är att Jordbruksverket i nuläget inte utför operativ kontroll inom de aktuella områdena och därför inte har kompetens för livsmedelssäkerhet inom sin organisation. Vidare skulle samtliga slakterier få en ny kontrollmyndighet som inte utför kontroll i anläggningarna i dag. Även om kompetens, nya rutiner och relationer på sikt kan byggas upp skulle det finnas risk att den erfarenhet och kunskap som finns inom Livsmedelsverket går förlorad. Alternativet skulle också innebära att livsmedelssäkerheten i olika 853-anläggningar i Sverige skulle kontrolleras av olika myndigheter. Livsmedelssäkerhet i slakterier skulle kontrolleras av Jordbruksverket, medan livsmedelssäkerhet i t.ex. mejerier och anläggningar som hanterar färsk fisk skulle kontrolleras av Livsmedelsverket. Det skulle krävas nya former för samordning och samverkan för att överbrygga uppdelningen och säkerställa att kontrollen är verkningsfull och effektiv. Att i det här fallet dela upp kontrollansvar för likartade verksamheter kan leda till förlust i likvärdighet för verksamheterna och minskad effektivitet hos myndigheterna utan att det leder till någon speciell nytta. Vi bedömer därför att det inte framstår som lämpligt att dela upp kontrollansvaret för 853-anläggningar på detta sätt.

Sammantaget bedömer vi att en lösning där kontrollansvaret koncentreras till Jordbruksverket av många skäl framstår som olämplig.

18.7.3 Utveckling av nuvarande ansvarsfördelning

Bedömning: En utveckling och precisering av nuvarande kontrollansvar avseende djurskydd leder till att bristerna i nuvarande lagstiftning åtgärdas samtidigt som ett inom Livsmedelsverket sammanhållet kontrollansvar för slakterierna uppnås. Länsstyrelserna behåller merparten av djurskyddskontrollerna i livsmedelskedjan, inklusive alla djurtransporter. Att uppnå likvärdighet i kontrollen är beroende av att Jordbruksverket arbetar aktivt med samordningen.

Detta alternativ innebär att nuvarande fördelning av ansvar utvecklas och förutsätter att det finns officiella veterinärer både i länsstyrelsernas och i Livsmedelsverkets organisationer. Livsmedelsverkets officiella veterinärers behörighet att fatta beslut skulle utökas. Gränserna mellan myndigheternas ansvarsområden skulle även förtyd-

ligas och en möjlighet till överföring införs. Ansvarsfördelningen preciseras i punktform nedan.

- Länsstyrelsernas officiella veterinärer ansvarar ensamma för operativ djurskyddskontroll av transporten, dvs. ilastning på gård, transport på väg, ev. omlastning och avlastning på slakteri. Myndigheten har befogenhet att meddela de beslut som behövs för att djurskyddet ska upprätthållas under transporten. Möjlighet att överföra kontrolluppgifter till Livsmedelsverkets officiella veterinär, t.ex. gällande avlastning, införs.
- Endast Livsmedelsverkets officiella veterinärer ansvarar för all operativ djurskyddskontroll i slakteriet. Ansvaret innefattar såväl specifik djurskyddskontroll kopplat till slakten som grundläggande djurskyddskontroll i anläggningen såsom revision och andra övergripande frågor. Myndigheten har befogenhet att meddela alla slags beslut enligt djurskyddslagen (2018:1192) och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och som behövs för att djurskyddet ska upprätthållas i slakteriet.
- Länsstyrelsen gör ingen djurskyddskontroll alls i slakterierna.
- Eftersom övrig operativ djurskyddskontroll och uppgifter för central behörig myndighet på området inte ingår i utredningen är länsstyrelsernas ansvar för djurskyddskontroll i övrigt, t.ex. på gården och för övriga transporter oförändrat, likaså Jordbruksverkets ansvar för bl.a. samordning och vägledning av djurskydd.

Med hänsyn till att kontroll av djurskydd och livsmedelssäkerhet i samband med slakt till vissa delar sker integrerat finns det en fördel med att samla dessa moment inom en myndighet. Detta alternativ innebär att det fortfarande kommer att vara två operativa myndigheter som har kontrollansvar i kedjan från gård, transport och till slakteriet. Med denna lösning blir gränsdragningen dock tydligare än i dag – länsstyrelserna ansvarar för djurskyddskontroll vid transport och endast Livsmedelsverket ansvarar för djurskydds- och livsmedelskontroll i slakterierna. Det faktum att länsstyrelserna inte längre med detta alternativ utför djurskyddskontroller alls i slakterier innebär visserligen ett avsteg från deras ansvar som huvudsaklig operativ kontrollmyndighet för djurskydd. Det är dock enligt Livs-

medelsverket inte så stor skillnad från hur det fungerar i dag eftersom Livsmedelsverket redan utför djurskyddskontroller i slakterierna. Det är också en fördel att det i slakteriet endast är en myndighet, Livsmedelsverket, som har ett samlat kontrollansvar för både djurskydd och livsmedelssäkerhet. Dessutom kommer länsstyrelserna ha rådighet över och en komplett bild av samtliga olika typer av djurtransporter samt av hanteringen av djuret från primärproducenten fram till att det är avlastat vid slakteriet. Länsstyrelsens helhetssyn inom djurskyddsområdet bibehålls och stärks därmed, samtidigt som ny gränsdragningsproblematik undviks.

Länsstyrelserna måste för att detta alternativ ska kunna genomföras ha officiella veterinärer i sin organisation. Både veterinärkompetens och kompetens om transportkontroll finns redan inom länsstyrelserna och samordningsvinster kan därmed uppnås.

Överföring av kontrolluppgifter

Genom att införa en möjlighet för länsstyrelserna att överföra kontrolluppgifter till Livsmedelsverkets officiella veterinärer tillvaratas de möjligheter till samverkan som uppstår genom att den myndigheten ofta finns på slakterierna. Om möjlighet till överföring inte införs måste länsstyrelserna genom officiella veterinärer närvara vid avlastning eftersom skicket på djuren ska bedömas när djuren fortfarande är i transporten, eller vid avlastning, och kan inte göras senare. Ur det perspektivet är denna del av lösningen en viktig del i att statens förvaltning är effektiv.

Vid transport gäller förordning (EG) nr 1/2005 som t.ex. innefattar krav på att transportörer har tillstånd och att tekniska föreskrifter följs vid transporten. Vi bedömer att det vore lämpligt att länsstyrelsen till Livsmedelsverkets officiella veterinär kan överföra ansvaret att utföra den offentliga kontroll som ska genomföras vid avlastningen. Det innefattar t.ex. kontroll av djurens skick vid mottagandet, transportmetoder, tillgängligt utrymme samt höjd, transportmedel, vatten, foder, res- och vilotider samt dokumentation. Om Livsmedelsverket kontrollerar den typen av uppgifter vid avlastningen skulle det kunna bidra till att fler kontroller av djurtransporter anses fullständigt utförda ur ett EU-perspektiv.

Syftet med att införa möjlighet till överföring är alltså att möjliggöra en effektiv resursanvändning eftersom Livsmedelsverkets officiella veterinär som regel finns närvarande på slakterierna där djuren lastas av, och även har viss befintlig erfarenhet av att göra kontroll åt länsstyrelserna. Livsmedelsverket ska härvid notera de faktiska förhållandena som konstaterats vid avlastningen. Det är upp till den behöriga myndigheten att göra bedömningen av dessa och skriva en kontrollrapport. Syftet är inte att Livsmedelsverket vid utförandet av överförda uppgifter ska kunna meddela beslut mot transportörerna. Det skulle nämligen innebära att transportörerna får olika kontrollmyndigheter för olika delar av djurskyddet, på så vis som det är för slakterierna i dag. En sådan lösning bedömer vi inte som önskvärd. De uppgifter som framkommer vid kontroll i samband med avlastning ska i stället överlämnas från Livsmedelsverket till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska därefter göra en bedömning av uppgifterna och inom ramen för sitt kontrollansvar vidta eventuella åtgärder. Det är alltså länsstyrelsens officiella veterinär som rörande transport är ansvarig för att vid bristande efterlevnad vidta nödvändiga åtgärder.⁸ Om Livsmedelsverket påträffar avvikelser rörande transporten som måste hanteras skyndsamt av länsstyrelsen, t.ex. att ett fordon inte får användas för djurtransport förrän brister är åtgärdade, måste den informationen därför snabbt komma länsstyrelsen tillhanda för att den ansvariga myndigheten ska kunna agera. Likaså är det tänkbart att det uppstår andra typer av akuta situationer som med hänsyn till djurens välbefinnande kräver att myndigheterna omedelbart kan få kontakt med varandra. Ett annat exempel som visar att det behövs ett fungerande informationsflöde mellan myndigheter i det här sammanhanget är processen för transportörstillstånd. Det är Jordbruksverket som hanterar ansökningar om transportörstillstånd och registreringar om transportörer. Om förutsättningarna förändras kan transportörstillståndet dras in. Det är nödvändigt att den myndighet som utför operativ kontroll av transporter har tillgång till aktuella uppgifter om transportörstillstånd. Det krävs därmed nära samarbete, rutiner, stabila kommunikationsvägar och system för överlämning av uppgifter mellan myndigheterna.

⁸ Jfr artikel 44.4 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

I viss mån motsvarar överföring av kontrolluppgifter det upp-
lägg som i dag förekommer rörande djurskyddskontroller inne i
slakteriet, och som kritiserats bl.a. med hänsyn till att det är två
olika myndigheter som kontrollerar samma område i en verksamhet
och att en myndighet gör kontroll och en annan har behörighet att
meddela beslut. En viktig skillnad är dock att det med den överföring
av kontrolluppgifter som vi föreslår rörande avlastningen inte kommer
att vara två myndigheter som kontrollerar transporter eftersom det
är länsstyrelsen som kommer att ha det ansvaret. Syftet med att kunna
överflytta kontrollen är att öppna upp för möjligheten att Livsmedels-
verket genom officiella veterinärer ska kunna verka som länsstyrelsens
förlängda arm och genomföra delar av transportkontrollen, fram-
för allt avlastningskontroll, eftersom den myndigheten redan ska
vara på plats. Med vår lösning ska det finnas officiella veterinärer
inom länsstyrelsen och länsstyrelsens arbetssätt måste utvecklas.
Härvid kan inte uteslutas att det går att åstadkomma en effektiv
transportkontroll, inklusive avlastning, genomförd av länsstyrelsen.
Att behålla all transportkontroll inom länsstyrelsen är enligt vår be-
dömning fördelaktigt sett till myndighetens kompetens och övrigt
ansvar för djurtransporter. Om länsstyrelserna överför utförandet
av delar av transportkontrollen till Livsmedelsverket kan det också
visa sig det kommer att utgöra den till antalet största andel kontroll
som med hänsyn till myndighetens riskbedömning ska göras av trans-
porter, och att det inte återstår särskilt många kontroller för läns-
styrelserna att utföra. För att myndigheten ska kunna hitta det mest
gynnsamma arbetssättet är det viktigt att bibehålla en flexibilitet.
Därmed ska överföringen av kontrolluppgifter endast vara en möj-
lighet och inte tvingande.

Eftersom det är länsstyrelserna som är ansvariga kontrollmyndig-
heter för djurskyddskontroll, och den största delen av deras uppdrag
inte ingår i denna utredning, kommer det med våra förslag att uppstå
en myndighetsgräns någonstans i kedjan från gård till slakt. Det är
krävande för myndigheterna att hantera dessa myndighetsgränser
på ett sätt som bibehåller likvärdig och effektiv kontroll. Det är mot
den bakgrunden vi i kapitel 22 föreslår flera olika nya åtgärder för
att säkerställa att tillräcklig samordning och samverkan mellan myn-
digheter och dialog med aktörer i branscher sker.

Djurskyddskontroll i slakterierna

Att Livsmedelsverkets officiella veterinärer får ansvar för all operativ djurskyddskontroll i slakteriet innebär inte att någon ny kompetens behöver tillföras eftersom kompetensen redan finns för de kontrolluppgifter myndigheten utför i dag. Det finns också arbetssätt och rutiner för att genomföra revision eftersom det är en metod som används även inom livsmedelskontrollen. Tiden som i dag ägnas åt informationsöverföring från Livsmedelsverket till länsstyrelsen – för att länsstyrelsen ska kunna fatta vissa beslut rörande djurskydd i slakteriet – kan i stället ägnas åt djurskyddskontroll. Eftersom det blir fråga om en omfördelning av tid som Livsmedelsverket redan i dag ägnar åt de aktuella frågorna behövs inte heller extra tid för att Livsmedelsverket ska genomföra kontrollen. Vi bedömer vidare att en sammanhållen kontroll av den specifika djurskyddskontrollen i samband med slakt och det grundläggande djurskyddet i form av revisioner skulle medföra ett stort mervärde för effektivitet och kvaliteten av djurskyddskontrollen.

Att den djurskyddskontroll som Livsmedelsverket utför blir likvärdig med den länsstyrelsen utför i andra anläggningar är beroende av att Jordbruksverket arbetar med samordning inom kontrollområdet. Denna uppgift åligger Jordbruksverket även vad gäller likvärdighet beträffande djurskyddskontroll i samma typ av anläggningar och innebär att Jordbruksverket måste arbeta aktivt med vägledning, utvärdering och uppföljning av den djurskyddskontroll som Livsmedelsverket utför. Om det förekommer skillnader i vilka djurskyddskrav som ställs i olika slakterier kan det ge otillbörliga konkurrensfördelar och även medföra att djuren utsätts för risker.

18.7.4 Slutsats ansvarsfördelning

Bedömning: En utveckling och precisering av befintlig ansvarsfördelning för kontroll vid transport till och vid slakt medför flest fördelar för såväl den offentliga kontrollen, kontrollmyndigheterna och verksamheterna. En sådan lösning behöver kompletteras med bestämmelser om dialog med branschen, samordning och samverkan för att fungera effektivt samtidigt som det blir enklare för företagen.

Denna utredning kan inte lämna förslag som omfattar all djurskyddskontroll eller hela livsmedelskedjan och därmed kommer det oavsett lösning att kvarstå myndighetsgränser som leder till behov av samordning, samverkan och dialog. Detta blir särskilt tydligt i samband med slakt då flera olika myndigheter, aktörer och kontrollområden är involverade. Processen är också komplex eftersom den gäller levande djur som måste hanteras väl i alla led.

Vår bedömning är att flest fördelar för den offentliga kontrollen, kontrollorganisationen som helhet och verksamheterna uppnås med alternativet att utveckla och förtydliga nuvarande ansvarsfördelning mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Ett sammanhållet kontrollansvar för djurskydd i slakterierna blir enklare för företagen eftersom det endast är en myndighet som kontrollerar och vid behov ställer krav. Med en myndighet som kontrollerar allt djurskydd i slakteriet kan dialog och andra processer bli mer tidseffektiva. Att samla ansvar för djurskyddskontroll och livsmedelskontroll i slakterierna hos en myndighet förstärker dessa fördelar för företag ytterligare eftersom myndigheten får ett helhetsperspektiv. Med denna lösning undviks att det skapas nya situationer med oklar ansvarsfördelning som försvårar för djurtransportörer och primärproducenter. Alternativet undanröjer också nuvarande otydligheter i svensk lagstiftning. Vi bedömer dock att denna lösning måste kompletteras med flera bestämmelser avseende samordning, samverkan och dialog för att kunna uppnå full potential och förenkla för företagen. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 22.

Tabell 18.1 Förslag fördelning av kontrollansvar i samband med slakt

Händelsekedja	Aktör	Typ av myndighetskontroll	Kontrollmyndighet
1 En primärproducent föder upp eller håller djur för livsmedelsproduktion. Primärproducenten anmäler djuren till slakt.	Primärproducenten	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
2 Transport till slakt inleds med att en organisatör* tar emot primärproducentens anmälan och planerar transporten från gård till slakteriet. Organisatören kan vara slakteriet eller transportören.	Slakteriet eller transportören	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
3 a) Transportens förare tillsammans med djurhållare och djurskötare lastar slaktdjuren hos primärproducenten. b) Djuren transporteras till slakteriet.	Transportören** (föraren)	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna (8 kap. 6 § DjF)
3 c) Djuren lastas av vid slakteriet. Det kontrolleras bl.a. om djuren kan antas ha varit i skick för transporten.	Transportören	Djurskyddskontroll	Länsstyrelserna genom officiell veterinär (8 kap. 6 a § första stycket DjF) Överföring av kontrolluppgift kan göras till Livsmedelsverket (8 kap. 6 a § andra stycket DjF)
3 d) Djuret besiktas för att bl.a. avgöra om det kan användas som livsmedel ("levand-djursbesiktning").	Slakteriet	Livsmedelskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (23 § 1 p LF)
4 Djuren befinner sig i slakteriet i väntan på slakt.	Slakteriet	Djurskyddskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF)

Händelsekedja	Aktör	Typ av myndighets- kontroll	Kontrollmyndighet
5 Slakteriet genomför slakten. Efteråt görs en besiktning av kropp och organ ("köttbesiktning").	Slakteriet	Djurskydds- och livsmedelskontroll	Livsmedelsverket genom officiell veterinär (8 kap. 9 § DjF + 23 § 1 p LF)

* Organisatör: i) transportör som har lagt ut en del av befordran på underentreprenad till minst en annan transportör, eller ii) fysisk eller juridisk person som har ingått avtal om en befordran med mer än en transportör, eller iii) person som har undertecknat avsnitt 1 i färdjournalen enligt bilaga II. (EG) 1/2005 Artikel 2 q.

** Transportör: varje fysisk eller juridisk person som transporterar djur för sin egen eller annans räkning. (EG) 1/2005 Artikel 2 x.

Anm. I tabellen återges på rad 2–5 vårt förslag på ansvarig kontrollmyndighet. Förändringar är fetmarkerade. Med DjF avses djurskyddsförordningen (2019:66), med LF avses livsmedelsförordningen (2006:813). Kursiverade författningsangivelser avser föreslagna författningsändringar.

18.7.5 Frågor om sekretess och dialog

Bedömning: Befintliga sekretessbestämmelser är tillräckliga för att tillgodose de skyddsintressen som finns hos aktörer som är involverade i slaktprocessen. Det krävs löpande samverkan mellan myndigheterna och nära dialog med branschen och berörda aktörer för att uppnå ett helhetsperspektiv i frågor om slakt.

Vi har tidigare i avsnitt 14.1.1 redogjort för de rättsliga förutsättningarna för myndigheterna att belägga uppgifter med sekretess. Frågan om sekretess aktualiseras t.ex. när information om brister ska lämnas till en annan myndighet. Livsmedelsverket och länsstyrelserna har numera en enad hållning i hur skadebedömning i fråga om risk för pusselläggning bör göras och därmed vilka uppgifter som i förekommande fall bör sekretessmarkeras. De problem som tidigare har förekommit med s.k. pusselläggning bör därför inte längre uppkomma. Vi har i samma avsnitt redogjort för de utmaningar beträffande dialog som föreligger. Vi kan konstatera att det är angeläget att det finns ett forum för dialog som bör involvera representanter för samtliga berörda aktörer och myndigheter. Här kan parterna tillsammans identifiera lösningar på de behov som finns, t.ex. att viktig information som konstateras på slakteriet når djurägaren enligt gällande lagstiftning, hur beslut kan utformas och expedieras för att samtidigt uppfylla både juridiska, kommunikativa och effektivitetsmässiga krav. Eftersom slaktprocessen involverar flera olika intressen

är det önskvärt med en informationsöverföring som gynnar alla parter. Att dialogen mellan djurägaren och t.ex. ett slakteri fungerar är också av särskild vikt, i synnerhet eftersom det ofta finns ett avtalsförhållande mellan parterna.

Vår bedömning är att nuvarande bestämmelser ger tillräcklig möjlighet att skydda sekretessbelagda uppgifter från att röjas. Det finns därmed inget behov av någon ny sekretessbestämmelse i det avseendet. Frågan om enad tillämning av sekretessbestämmelser är dock ett tydligt exempel på att det krävs löpande samverkan mellan myndigheterna och nära dialog med branschen för att uppnå ett helhetsperspektiv i det här sammanhanget.

Vi återkommer i kapitel 20 till frågan om nuvarande bestämmelser om sekretess innebär ett hinder för informationsöverföring mellan myndigheter och behovet av sekretessbrytande bestämmelser.

18.7.6 Djurägarens ställning

Bedömning: Att djurägaren inte rättsligt kan påverka de beslut som rör djuren medför en begränsning som kan påverka djurägarens ekonomiska situation på ett negativt sätt. Djurägarens ställning måste stärkas. Vårt förslag är att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att redovisa förslag på åtgärder som stärker djurägarens ställning.

De förslag på lösningar som vi lämnar rörande djurskydd i samband med slakt relaterar till ansvarsfördelning mellan kontrollmyndigheterna, samverkan mellan myndigheterna och myndigheternas dialog med berörda parter. Det har under utredningens gång från djurägare framställts tydliga behov av åtgärder som stärker deras ställning avseende den offentliga kontrollen, inklusive handläggningen av beslut om otjänligförklarande av kött, som sker av Livsmedelsverket i slakteriet. Exempel på sådana åtgärder är:

- att djurägaren ska få information om beslut som Livsmedelsverket fattar mot slakterier som rör djuren, vid helkassaktion ska djuret hållas kvar tills beslutet har nått djurägaren,
- att djurägaren ska vara Livsmedelsverkets motpart i handläggning av ärenden som rör djuren och

- att djurägaren ska få begära omprövning av och överklaga Livsmedelsverkets beslut.

Att inte få kännedom om, vara en del av processen eller rättsligt kunna påverka de beslut som rör djuren, medför en begränsning som kan påverka djurägarens ekonomiska situation på ett negativt sätt. De förslag vi lämnar rörande organisation och samverkan kan på ett allmänt plan förbättra för djurägaren genom att undanröja oklarheter om kontrollansvar och ge ett forum för dialog som inkluderar alla berörda myndigheter och aktörer, vilket inte tidigare funnits. Det efterfrågas emellertid mer specifika åtgärder för att stärka djurägarens ställning. Av de exempel på åtgärder vi räknar upp ovan har möjligheten för djurägaren att kunna överklaga beslut som rör djuren beskrivits som en avgörande fråga för att öka djurägarens inflytande rörande sina djur och undanröja den rättsosäkerhet som djurägare i dag upplever. Mot den bakgrunden föreslår vi att regeringen ska ge Livsmedelsverket i uppdrag att redovisa förslag på åtgärder som kan stärka djurägarens ställning. För att åstadkomma träffsäkra åtgärder är det angeläget att Livsmedelsverket inför framtagandet av förslag har en dialog med branschorganisationer för berörda aktörer.

19 En reformerad kontrollorganisation för livsmedelskedjan

I kapitel 18 går vi igenom och analyserar på vilket sätt den offentliga kontrollen inom livsmedel, foder, ABP samt djurskydd i samband med slakt kan centraliseras för att bli så verkningsfull, effektiv, och enhetlig som möjligt samtidigt som det blir enklare för företagen. I detta kapitel redogör vi för våra förslag vad gäller hur den nya kontrollorganisationen ska se ut. Vi lämnar också förslag och gör bedömningar avseende revision.

I detta kapitel går vi även igenom vilka åtgärder som Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket på ett övergripande plan behöver vidta för att organisationsreformen ska kunna genomföras på ett så bra sätt som möjligt.

19.1 Livsmedelsverket får ansvaret för livsmedelskontrollen

19.1.1 Reform av livsmedelskontrollen

Förslag: Ansvaret för den offentliga kontrollen avseende livsmedel och annan offentlig verksamhet i anslutning till denna förs över från de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna till Livsmedelsverket.

Såsom beskrivits i tidigare kapitel är det svenska systemet för offentlig kontroll mycket komplext, vilket till stor del beror på att det är många olika kontrollmyndigheter som är inblandade med olika förutsättningar att utföra offentlig kontroll. Det är en stor utmaning att

kombinera nuvarande kontrollorganisation, som bygger på självständiga statliga myndigheter och självstyrande kommuner, med ett gemensamt kontrollsystem som styrs av EU:s regelverk om offentlig kontroll.

I syfte att kunna uppnå en kontrollorganisation som har goda förutsättningar att uppfylla de krav som uppställs i kontrollförordningen bedömer vi, utifrån vår analys i kapitel 18 och i föregående kapitel, att ansvaret för den offentliga kontrollen av livsmedel ska föras över från de kommunala kontrollmyndigheterna och från länsstyrelserna till Livsmedelsverket. Förslaget innebär att Livsmedelsverket behåller sina uppgifter som central behörig myndighet, vilket bl.a. innebär att utarbeta regler inom livsmedelsområdet, leda och samordna livsmedelskontrollen, informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regler och andra viktiga förhållanden, bedriva riskvärdering inom sitt verksamhetsområde till stöd för myndighetens riskhantering, fungera som Sveriges kontaktpunkt till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA), utgöra nationellt referenslaboratorium för livsmedelsanalys och att bedriva tillämpad forskning och undersökningsverksamhet till stöd för myndighetens övriga arbetsuppgifter.

Genom en överföring av den offentliga kontrollen avseende livsmedel ser vi även att flera andra positiva förändringar kan uppnås inom kontrollorganisationen och lösa många andra problem som vi har identifierat.

Förslaget om en centralisering behöver dock kompletteras och det behöver göras vissa ytterligare anpassningar av bestämmelserna om offentlig kontroll i syfte att kunna uppnå en så verkningsfull, effektiv och likvärdig kontrollorganisation som möjligt. Dessa ytterligare förslag redogörs för i avsnitt 19.4.

För att Sverige ska utföra offentlig kontroll enligt kontrollförordningen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå behöver Livsmedelsverket säkerställa att kontrollförordningens krav uppfylls. Myndigheten behöver ha en plan för hur övertagandet ska ske och samtidigt inte ge avkall på livsmedelssäkerheten. Livsmedelsverket ska ansvara för nationella register inom sitt verksamhetsområde och behöver vidta många nödvändiga åtgärder för att organisationsreformen ska kunna genomföras som gäller bl.a. rekrytering och planering. Detta redogörs det mer för i kommande avsnitt.

Livsmedelsverket behöver vidare verka för att företagens myndighetskontakter underlättas och värna om svenska företags konkurrenskraft.

I föregående kapitel har vi bedömt att det bästa alternativet för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan är att samla ansvaret för den offentliga kontrollen avseende livsmedel, foder, ABP och visst djurskydd i samband med slakt i en myndighet – så som det t.ex. ser ut i Norge och Danmark. Detta är inte möjligt med anledning av de begränsningar i kommittédirektivet om vilka områden som omfattas av utredningen och det hade också medfört stora negativa effekter på grund av nuvarande myndighetsstruktur. Nuvarande förslag med att samla all livsmedelskontroll hos Livsmedelsverket utesluter däremot inte att en sådan reform genomförs framöver avseende samtliga kontrollområden i hela livsmedelskedjan. Vi anser dock att vårt förslag kan utgöra ett steg på vägen till en sådan samlad organisationsstruktur som bättre stämmer överens med EU:s regelverk.

19.1.2 Författningsändringar

Förslaget om att Livsmedelsverket ska ta över ansvaret för all livsmedelskontroll kräver att det görs författningsändringar i livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813). Därutöver krävs en del följdändringar i annan lagstiftning.

Vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet regleras i 11 § första stycket livsmedelslagen. Med anledning av att kontrollansvaret för livsmedel ska tas bort för länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna ska första stycket justeras genom att länsstyrelserna och kommunerna stryks. Kvarvarande kontrollmyndigheter inom livsmedelslagens tillämpningsområde är Livsmedelsverket och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM), men FIHM anges inte särskilt. I stället anges ”andra statliga myndigheter”. I lagmotiven till 11 § första stycket angavs att bestämmelsen anger vilka myndigheter som utövar offentlig kontroll. Vidare angavs att förutom de myndigheter som pekas ut direkt i lagen, dvs. Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna öppnades det i lagen en möjlighet för regeringen att föreskriva att även andra statliga myndigheter ska bedriva offentlig kontroll inom vissa särskilt

utpekade områden.¹ Vi anser inte att det finns skäl att ta bort denna möjlighet för regeringen. Därför bör lydelsen av bestämmelsen i 11 § första stycket livsmedelslagen inte ändras mer än att länsstyrelserna och kommunerna stryks.

När det gäller 11 § andra stycket livsmedelslagen anser vi att någon ändring av denna bestämmelse inte är nödvändig eftersom andra statliga myndigheter alltså ska utföra annan offentlig verksamhet. Exempelvis anges i 22 a § livsmedelsförordningen att Statens veterinärmedicinska anstalt ska utföra den uppgift som en medlemsstat har enligt artikel 3.4 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1375 av den 10 augusti 2015 om fastställande av särskilda bestämmelser om offentlig kontroll av trikiner i kött.

Tredje stycket i nuvarande 11 § livsmedelslagen ska tas bort eftersom kommunerna inte längre ska utföra offentlig kontroll inom livsmedel.

När det gäller 12 § livsmedelslagen ska bestämmelsen om bl.a. samordning i första stycket tas bort eftersom det inte kommer finnas kontrollmyndigheter på lokal eller regional nivå. När det gäller bestämmelsen i 12 § andra stycket livsmedelslagen om bl.a. rådgivning och information infördes den år 2006. Enligt bestämmelsen ska kontrollmyndigheterna utöver den offentliga kontrollen även genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter. Enligt förarbetena till bestämmelsen innebar införandet av andra stycket inte att kontrollmyndigheterna gavs några nya uppgifter. Det konstaterades att de rådgivande uppgifterna vid införandet ingick i den verksamhet som tidigare benämndes tillsyn. Regeringen uttalade att eftersom det nya kontrollbegreppet var snävare än begreppet tillsyn bedömdes det vara nödvändigt att införa ett särskilt författningsstöd för de aktuella uppgifterna.² Enligt vår bedömning ska bestämmelsen i 12 § andra stycket alltså gälla. Eftersom 12 § första stycket tas bort blir nuvarande andra stycket bestämmelsens första stycke.

När det gäller de föreslagna nya paragraferna 19 b och 19 c §§ i livsmedelslagen redogörs för dessa i kapitel 20.

¹ Se prop. 2005/06:128 *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 367 f.

² A.a., s. 368.

När det gäller 28 § livsmedelslagen ska andra stycket tas bort eftersom kommunerna inte längre ska utöva offentlig kontroll inom livsmedel.

Våra förslag kräver även flera följdändringar i livsmedelsförordningen, förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Bland dem kan särskilt nämnas följande. Vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet regleras i 23 § livsmedelsförordningen. Med anledning av att kontrollansvaret för livsmedel ska tas bort för länsstyrelserna och kommunerna ska dessa myndigheter strykas. Kvarstår gör Livsmedelsverket och försvarsinspektören för hälsa och miljö. Skälet till att olika anläggningar och verksamheter har räknats upp i bestämmelsen har varit att kunna precisera vilken myndighet som är ansvarig. Med endast två kontrollmyndigheter behövs inte längre tabellen. Paragrafens utformning med en tabell ersätts därför med ett första stycke som beskriver huvudregeln att Livsmedelsverket har kontrollansvar för alla anläggningar och verksamheter, och ett andra stycke som reglerar det kontrollansvar som ligger på försvarsinspektören för hälsa och miljö.

19.1.3 Planering av organisationens utformning

Bedömning: Organisationsreformen kommer att behöva planeras i syfte att uppnå en organisation som är ändamålsenlig för sitt uppdrag.

Av Statskontorets rapport från 2017 (2017:9) framgår att erfarenheterna från när länsstyrelserna tog över djurskyddskontrollen visar att problemen med att bygga upp en ny kontrollorganisation inte bör underskattas. Denna reform blev drygt 20 procent dyrare än beräknat. Av rapporten framgår dock att förutsättningarna möjligtvis skulle vara något bättre för ett övertagande av livsmedelskontrollen än vad det var för djurskyddskontrollen. Detta eftersom den kommunala livsmedelskontrollen är en större verksamhet än djurskyddsverksamheten, vilket kan ge bättre förutsättningar att ta tillvara stordriftsfördelar. Livsmedelskontrollen är därutöver i huvudsak en planerad verksamhet, medan djurskyddskontrollen i stor utsträck-

ning är händelsestyrd. Avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollerna skapar även andra ekonomiska förutsättningar än vad som gällde för djurskyddskontrollerna.³

Livsmedelsverket kommer med reformen att ta över en stor uppgift som rör det operativa ansvaret för kontrollen av livsmedel och behöver, utöver personal med adekvat kompetens, ha en organisation som är ändamålsenlig för att utföra sitt uppdrag. Utöver att utföra uppdraget som behörig myndighet för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, vilket innefattar att uppfylla de i kontrollförfordningen angivna kraven, behöver myndigheten säkerställa att exempelvis förvaltningslagens krav uppfylls samt att arbete med beredskap integreras i organisationen. En plan behöver således upprättas för hur organisationen ska vara utformad och ledas. Därtill behöver det planeras för hur samordning kan ske för att få ett helhetsperspektiv över hela livsmedelskedjan. Myndigheten bör också ha ett strategiskt arbete för att se olika verksamheters behov i syfte att förenkla för företagen.

19.1.4 Förändringsarbete inom myndigheten

Bedömning: Livsmedelsverket behöver genomföra ett förändringsarbete i syfte att förbättra kulturen och bemötandet utifrån de olika branschernas utmaningar och behov.

Med vårt förslag att samla den offentliga kontrollen för livsmedel hos Livsmedelsverket är det mycket viktigt att myndigheten genomför ett förändringsarbete för att kunna utveckla kulturen och bemötandet inom myndigheten. För att myndigheten ska kunna utföra sina kontroller på ett effektivt sätt och för att det ska leda till smidigare kontroller för verksamheterna behöver myndigheten ha en djup och bred förståelse för verksamheternas och de olika branschernas förutsättningar och behov. Det bör därför ske ett fortlöpande arbete med att – med företagets hjälp – få information om den bedrivna verksamheten för att myndigheten på olika sätt kan göra det enklare för företagen när det gäller den offentliga kontrollen. Dialog med olika branscher eller branschföreträdare, både sådana som representerar

³ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, s. 42.

stora och små företag, är helt nödvändig för att inhämta och utbyta synpunkter vid exempelvis införandet av ny lagstiftning och branschspecifika utmaningar och behov (avsnitt 22.3).

Det finns flera exempel på myndigheter som bedriver omfattande förändringsarbete i syfte att exempelvis digitalisera, utveckla kulturen inom myndigheten, stärka förutsättningarna för en stabil rättstillämpning eller allmänt förbättra ledning och styrning inom myndigheten. Det är viktigt att förändringsarbetet inom myndigheten bygger på en grundlig analys av vad som fungerar och inte fungerar inom organisationen och att målen som sätts upp är realistiska och välgrundade. Inför förändringsarbetet är cheferna nyckelpersoner som både måste kunna förmedla syftet med arbetet och motivera de anställda. Arbetet måste kontinuerligt följas upp och utvärderas. Det bör också utgå ifrån en realistisk tidsplan och innehålla tydliga milstolpar. Detta är några förutsättningar för att förändringsarbetet ska bli så lyckat och verkningsfullt som möjligt.⁴

19.1.5 Styrningen och ledningen av Livsmedelsverket

Bedömning: Genom våra förslag kommer Livsmedelsverkets uppdrag öka väsentligt. Därför bör regeringen se över behovet av att ändra bestämmelserna om Livsmedelsverkets ledning i syfte att uppnå önskad styrning av myndigheten.

Enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) leds en myndighet av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet), eller en nämnd (nämndmyndighet). Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Det är verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt som bör vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform.⁵

En enrådsmyndighet leds av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Ledningsformen används ofta för myndigheter som är styrda av lag och i huvudsak är av rutinärend- och servicekaraktär eller för myndigheter med litet finansiellt ansvar.

⁴ <https://www.statistikmyndigheten.se/fokusomraden/styrning-av-stora-myndigheter/forandningsarbete-inom-stora-myndigheter/>, hämtad den 21 november 2024.

⁵ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 108.

En styrelsemyndighet leds av en styrelse som är kollektivt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Myndighetens chef är ledamot i styrelsen men inte ordförande. Det är regeringen som utser ordförande och övriga ledamöter.

En nämndmyndighet innebär att nämnden är myndighetens ledning och ansvarar kollektivt inför regeringen för verksamheten. Ledningsformen kan exempelvis förekomma för myndigheter med en liten organisation och som hanterar ärenden som kräver ett kollektivt beslutsfattande.

Statskontoret har uttalat att det kan vara utmanande för regeringen att säkerställa långsiktighet och helhetsgrepp i sin myndighetsstyrning när en myndighet är stor. Regeringen kan välja att styra en myndighet genom en styrelse som med sin samlade kompetens får ansvar att leda myndighetens verksamhet. En styrelse stärker förutsättningarna för en mer strategisk intern styrning av myndigheten. Det är vanligare att regeringen låter stora myndigheter ledas av en styrelse. Under senare år har flera större myndigheter ombildats till styrelsemyndigheter.⁶

Våra förslag kommer att kräva stora förändringar av Livsmedelsverkets organisation och regeringens styrning av myndigheten kommer att påverkas av vad det är för ledningsform som myndigheten framöver kommer att ha. Vi anser därför att det finns ett stort behov av att regeringen ser över hur Livsmedelsverket ska ledas utifrån regeringens behov att styra myndigheten.

19.1.6 Kompetensförsörjning

Bedömning: Livsmedelsverket behöver inför organisationsreformen noggrant planera hur myndigheten ska rekrytera personal som arbetar med livsmedelskontroll så att den upparbetade kompetensen i landet inte går förlorad.

En utgångspunkt för organisationsreformen är att skapa förutsättningar för att Livsmedelsverkets resurser och personal ska kunna utnyttjas flexibelt och effektivt samt att myndigheten ska kunna använda personalresurser på ett samordnat sätt. Tanken är också att

⁶ <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/styrning-av-stora-myndigheter/regeringens-styrning-av-stora-myndigheter/#inline-heading-0>, hämtad den 18 februari 2025.

gemensamma stödfunktioner och stordriftsfördelar ska kunna frigöra personalresurser i syfte att stärka kärnverksamheten, dvs. arbetet med och kvaliteten i den offentliga kontrollen, och att öka flexibiliteten vad gäller personal i den operativa kontrollen.

Något som är av stor vikt inför reformen är att Livsmedelsverket behöver vidta nödvändiga åtgärder för att kunna rekrytera medarbetare i syfte att fånga upp den kompetens som redan finns inom nuvarande kontrollorganisation. En kartläggning behöver göras beträffande myndigheternas befintliga kompetens och inom vilka områden det kommer att saknas kompetens inom organisationen. Det behöver också göras upp en plan för vilka olika kategorier av anställda som behövs och hur personalresurserna ska fördelas internt. En lämplig åtgärd är att en viss del av den personal som i dag arbetar med livsmedelskontroll på kommunerna och länsstyrelserna ska erbjudas att få fortsätta med liknande arbete fast på Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket behöver därutöver planera för hur rekryteringsåtgärder ska genomföras. Det kan vara lämpligt att i god tid inför rekryteringsprocessen, efter att rekryteringsbehoven har identifierats, genomföra informationskampanjer för att t.ex. uppmärksamma anställda och fackliga företrädare vid andra myndigheter som har anställda med erfarenhet inom områden där myndigheterna inte har tillräcklig kompetens om att myndigheterna kommer att påbörja arbetet med rekrytering.

Hur dessa praktiska åtgärder konkret ska vidtas är något som Livsmedelsverket kommer att behöva planera noggrant i samråd med kommuner, länsstyrelser och fackliga företrädare.

19.1.7 En decentraliserad organisation

Bedömning: Livsmedelsverket behöver inrätta en decentraliserad kontrollorganisation i syfte att kunna ha en regional representation och för att den operativa offentliga kontrollen av livsmedel ska kunna ske effektivt.

Förslag: Det ska införas en bestämmelse om att Livsmedelsverket i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska finnas representerat i varje län.

Sverige är ett avlångt land med långa avstånd mellan de södra och norra delarna av landet. I samband med organisationsreformen måste Livsmedelsverket ha eller skapa en decentraliserad organisation som tillgodoser tillräcklig närhet till de verksamheter som ska kontrolleras för att den operativa kontrollen ska fungera på ett effektivt sätt. Detta blir särskilt viktigt när det gäller förmågan att hantera de utmaningar som har samband med de långa avstånden i de norra delarna av Sverige och som gör sig gällande framför allt i kommunerna Jokkmokk, Gällivare, Arjeplog och Kiruna. Myndigheten behöver säkerställa att offentlig kontroll kan bedrivas på ett effektivt sätt även där. Ett exempel är att styra mot att medarbetare med kompetens inom olika områden tillsammans gör längre, sammanhängande inspektionsresor med flera övernattningar och kontroller av många verksamheter inom flera kontrollområden.

Var myndigheten bör finnas representerad geografiskt påverkas dels av var myndigheten finns i dag, dels var verksamheterna finns som kommer vara föremål för myndighetens operativa kontroll. Även andra aspekter kan behöva beaktas beroende på hur myndigheten organiserar sitt arbete kring samverkan och samordning, t.ex. var kontrollmyndigheter som har ansvar för annan kontroll är belägna. Livsmedelsverket har också möjlighet att samorganisera vissa regionala kontor med Jordbruksverket. Ytterst bör det ankomma på myndigheten att besluta om i vilka delar av landet den ska finnas representerad. Utgångspunkten bör vara att kontrollverksamheten ska bedrivas vid de platser som motiveras av myndighetens ansvarsområden vad gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det innebär att myndigheten behöver ha en närvaro som möjliggör en rimlig närhet till verksamheterna som är föremål för offentlig kontroll för att myndigheten fysiskt ska kunna besöka dessa vid brådskande händelser som exempelvis matförgiftningar. Närheten är också viktig så att representanter för verksamheterna kan uppsöka myndigheten för råd och stöd. Enligt vår bedömning bör den detaljerade planeringen för organisationens decentraliserade utformning ankomma på Livsmedelsverket. Emellertid bör det enligt vår mening finnas representation i vart fall i varje län. I syfte att slå fast vikten av en organisation som finns representerad i hela landet bör en bestämmelse om att myndigheten i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska ha representation i varje län in-

föras. En sådan bestämmelse ska lämpligen införas i myndighetens instruktion.

Ett exempel på hur en nationell kontrollverksamhet kan organiseras är Arbetsmiljöverkets organisation. Arbetsmiljöverket har ansvar för att kontrollera verksamheter i hela Sverige och kontrollverksamheten är organisatoriskt placerad i en avdelning som kallas ”inspektion”. Inspektionsavdelningen är uppdelad i sju enheter; Avdelningsstab, Region mitt, Region nord, Region syd, Region väst, Region öst samt samordning av händelsestyrd tillsyn. Region nord omfattar Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län och har regionkontoret i Umeå. Region nord har också filialkontor i Luleå, Östersund och Sundsvall. Region mitt omfattar Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Örebro, Uppsala och Västmanlands län och regionkontoret är placerat i Örebro med ett filialkontor i Falun. Region öst omfattar Stockholms, Södermanlands, Östergötlands och Gotlands län och regionkontoret finns i Stockholm med ett filialkontor i Linköping. Region väst omfattar Västra Götalands, Hallands och Jönköpings län och har regionkontoret i Mölndal med filialkontor i Jönköping. Region syd omfattar Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Skåne län. Regionkontoret finns i Malmö och det finns ett filialkontor i Växjö.

När det gäller Arbetsmiljöverkets myndighetsgemensamma kontroll följer myndigheten i stället Polismyndighetens fem regioner och har enheterna Inspektion Nord Bergslagen och Mitt, Inspektion Stockholm och Öst, Inspektion Väst och Syd samt Myndighetsgemensam kontroll.

19.1.8 Intern organisering av den operativa kontrollen

Bedömning: Det bör ankomma på Livsmedelsverket att besluta om hur organisationen ska vara uppbyggd.

När det gäller Livsmedelsverkets nuvarande organisation ligger den operativa kontrollen åtskild från myndighetens andra avdelningar i Avdelningen för livsmedelskontroll (kap. 7). Avdelningen för Livsmedelskontroll har dock nyligen genomgått en omorganisation. Den består av fyra enheter. Den operativa kontrollen bedrivs inom de tre regionala enheterna för norra, mellersta respektive södra Sverige.

Den fjärde enheten är en stödenhet som ger stöd till den operativa kontrollen, såväl när det gäller administration som kopplat till bedömningar och arbetssätt.

Livsmedelsverkets revisionsverksamhet är placerad på avdelningen för myndighetstöd, enheten för utvärdering och samhällsanalys.

Vid en jämförelse med hur andra länder och befintliga kontrollmyndigheter har valt att placera den operativa kontrollen kan följande konstateras.

I Danmark, som har merparten av den offentliga kontrollen samlad i det danska livsmedelsverket Fødevarestyrelsen, ligger kontrollverksamheterna organisatoriskt separerade från övrig verksamhet som myndigheten bedriver. Avdelningen för köttinspektion är indelad i fyra kontrollenheter, avdelningen för livsmedelskontroll är indelad i fyra enheter samt i en särskild femte "task force" som hanterar fusk. När det gäller den veterinära kontrollen finns tre kontrollavdelningar och en "task force" för fuskkontroll. Inom den veterinära kontrollen finns även en särskild exportenhet (kap. 10).

Den norska kontrollorganisationen i livsmedelskedjan utgörs av den statliga myndigheten Mattilsynet. Den operativa kontrollen är fördelad på fem regioner; Region Stor-Oslo, Region mitt, Region nord, Region söder och väst samt Region Öst. Varje region har ett stort antal avdelningar som omfattar avgränsade geografiska områden inom respektive region. Vissa av dessa avdelningar har sektioner med olika ansvarsområden, t.ex. avseende livsmedel, primärproduktion, slakteritillsyn eller fisk och djur. Uppdelningen av sakområden i sektionerna varierar mellan de olika regionerna (se kap. 10).

Det kan konstateras att den vanligaste organisatoriska uppdelningen vad gäller kontrollmyndigheter som har nationellt ansvar är att den operativa kontrollen ligger organisatoriskt åtskild från annan verksamhet. Enligt vår bedömning bör det ankomma på myndigheten att själv besluta om den exakta utformningen av organisationen.

19.1.9 Revision

Bedömning: Livsmedelsverket har enligt artikel 6 i kontrollförordningen en skyldighet att utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras. Det samma gäller således för de nya uppgifterna som uppstår med anledning av övertagandet av livsmedelskontrollen från länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna.

Livsmedelsverkets arbete med internrevision bör ligga organisatoriskt avskilt från den övriga verksamheten.

Förslag: Det ska i Livsmedelsverkets instruktion införas en hänvisning till artikel 6 i kontrollförordningen om revision.

Livsmedelsverkets nuvarande revisionsverksamhet, som utför internrevisioner och revisioner av länsstyrelser, är placerad på Avdelningen för myndighetstöd, enheten för utvärdering och samhällsanalys. Revisionsverksamheten ligger således organisatoriskt åtskild från Avdelningen för livsmedelskontroll där den operativa kontrollen genomförs. Det kan jämföras med internrevisionen på Jordbruksverket som är organisatoriskt placerad direkt under Jordbruksverkets styrelse. Även i Danmark är den interna revisionsverksamheten åtskild från den operativa kontrollverksamheten.

Genom organisationsreformen kommer Livsmedelsverkets uppdrag inom livsmedelskontrollen att bli stort och det är viktigt att myndigheten ser till att det framöver kommer att finnas ett välfungerande revisionssystem för hela livsmedelskontrollen i enlighet med det krav som finns i kontrollförordningen. I syfte att säkerställa att den nödvändiga revisionen utförs anser vi att det i Livsmedelsverkets instruktion införas en hänvisning till artikel 6 i kontrollförordningen om revision. Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelserna kommer i och med organisationsreformen att upphöra. Med hänsyn till kontrollförordningens krav på att risken för organisatoriskt jäv bör undvikas bör en separat organisation för internrevision hållas åtskild från den operativa kontrollen.

19.1.10 Ett digitalt arbetssätt bör främjas

Bedömning: Livsmedelsverket bör främja ett digitalt arbetssätt i den mån det är lämpligt i syfte att kunna uppnå effektivitetsvinster.

De möjligheter som finns i dag för ett digitalt arbetssätt bör främjas och nyttjas i den mån det är möjligt och lämpligt för de uppgifter som ska genomföras. Exempelvis kan rekrytering underlättas genom att möjligheten att arbeta från hemmet i viss utsträckning erbjuds. Därutöver kan möjligheten att låta vissa anställda ha sitt arbetsställe i hemmet bredda möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal som inte bor nära de regionala kontoren men i stället har nära till verksamheter eller anläggningar som ska kontrolleras. I förekommande fall kan personer rekryteras som redan i dag bor i närheten av vissa kontrollobjekt. Digitala verktyg kan i sådana fall användas till hjälp för att t.ex. kunna genomföra interna möten.

Förutom att ett internt digitalt arbetssätt bör främjas, bör myndigheten driva utvecklingen av digitala kontroller där det anses lämpligt. Redan i dag förekommer testverksamhet vad gäller digitala kontroller vid vissa slakterier (avsnitt 7.8). Utvecklingen av de juridiska förutsättningarna och möjligheterna att använda sig av digitala arbetssätt i den operativa kontrollen bör följas noggrant.

19.2 Jordbruksverket får ansvaret för kontrollen avseende foder och ABP

Förslag: Ansvaret för den offentliga kontrollen avseende foder och annan offentlig verksamhet i anslutning till denna förs över från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

Ansvaret för den offentliga kontrollen avseende ABP och annan offentlig verksamhet i anslutning till denna förs över från Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna till Jordbruksverket.

Det operativa kontrollansvaret för vissa branscher ska kunna överlätas gruppvis till Livsmedelsverket i syfte att kunna uppnå effektiva kontroller.

19.2.1 Reform av foderkontrollen

När det kommer till foderkontrollen är det Jordbruksverket som i dag är central behörig myndighet och länsstyrelserna ansvarar för den offentliga kontrollen av foder i primärproduktionen. För att kunna uppnå en kontrollorganisation där samtliga krav på en kontrollmyndighet som ställs i kontrollförordningen är uppfyllda av den ansvarige kontrollmyndigheten bedömer vi, på liknande sätt som avseende livsmedelskontrollen och utifrån de utmaningar som vi har konstaterat beträffande foderkontrollen, att ansvaret för den offentliga kontrollen av foder ska föras över från länsstyrelserna till Jordbruksverket. Jordbruksverket behåller sina uppgifter som central behörig myndighet som bl.a. inbegriper att utarbeta regler inom foderområdet, leda och samordna kontrollen, informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regler och andra viktiga förhållanden. Ett sådant förslag kräver författningsändringar i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.

Förslaget behöver också kompletteras och det behöver göras vissa ytterligare anpassningar av bestämmelserna om offentlig kontroll i syfte att kunna uppnå en så verkningsfull, effektiv och likvärdig kontrollorganisation som möjligt. Dessa ytterligare förslag redogörs för i avsnitt 19.4.

För att Sverige på bästa sätt ska kunna leva upp till kraven i kontrollförordningen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå är det således viktigt att Jordbruksverket på samma sätt som Livsmedelsverket behöver kunna prestera i enlighet med de krav som ställs upp. Myndigheten behöver också ha en plan för hur myndigheten ska arbeta med att uppfylla samtliga krav i kontrollförordningen. Det finns även fler nödvändiga åtgärder som Jordbruksverket behöver vidta för att organisationsreformen ska kunna genomföras som gäller bl.a. rekrytering och planering. Detta redogörs det mer för i avsnitten här nedan.

19.2.2 Reform av ABP-kontrollen

För att kunna uppnå en kontrollorganisation där det ges förutsättningar att uppfylla de krav som ställs i kontrollförordningen på bästa sätt bedömer vi, på liknande sätt som avseende livsmedelskontrollen

och utifrån de utmaningar som vi har konstaterat beträffande ABP-kontrollen, att ansvaret för den offentliga kontrollen av ABP ska föras över från Livsmedelsverket, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna till Jordbruksverket. Jordbruksverket behåller sina uppgifter som central behörig myndighet, som bl.a. inbegriper att utarbeta regler inom ABP-området, leda och samordna kontrollen, informera konsumenter, företag och andra intressenter om gällande regler och andra viktiga förhållanden. Ett sådant förslag kräver bl.a. författningsändringar i lagen om foder och animaliska biprodukter och förordningen om foder och animaliska biprodukter (avsnitt 19.2.3).

Förslaget behöver i övrigt kompletteras med en möjlighet att kunna överlåta det operativa kontrollansvaret för vissa anläggningar gruppvis till Livsmedelsverket i syfte att kunna uppnå och behålla effektiva kontroller. Detta gäller exempelvis de ABP-kontroller som i dag utförs av Livsmedelsverket på livsmedelsanläggningar. Möjligheten till överlåtelse föreslås för att det inte ska bli sämre för de enskilda företagen med dubbla kontroller samt i de livsmedelsanläggningar som de kommunala kontrollmyndigheterna inte längre kommer att ha ansvar för. Även om resultatet blir detsamma som i dag anser vi att det finns en poäng med att införa en möjlighet till flexibilitet för det fall det framöver behöver införas justeringar i kontrollen. Dessa ytterligare förslag redogörs för i avsnitt 19.4. Det kan dock tilläggas att det i och med organisationsreformen finns flera möjligheter för Jordbruksverket att framöver också samordna foder- och ABP-kontroll i syfte att det inte ska bli sämre för företagen.

19.2.3 Författningsändringar

Förslaget om att Jordbruksverket ska ta över ansvaret för foder- och ABP-kontrollen kräver i huvudsak att det görs författningsändringar i lagen om foder och animaliska biprodukter och förordningen om foder och animaliska biprodukter. Därutöver krävs även en del följändringar i annan lagstiftning.

Vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet regleras i 12 § första stycket lagen om foder och animaliska biprodukter. Med anledning av att kontrollansvaret för foder och animaliska biprodukter ska tas bort för länsstyrelserna ska första stycket justeras genom

att länsstyrelserna stryks. Kvarvarande kontrollmyndigheter inom lagen om foder och animaliska biprodukter tillämpningsområde är Jordbruksverket, andra statliga myndigheter och kommunerna. På samma sätt som när det kommer till våra ändringar i livsmedelslagen anser vi inte att det finns skäl att ta bort möjligheten för regeringen att föreskriva att även andra statliga myndigheter ska kunna bedriva annan offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet.

När det kommer till den föreslagna bestämmelsen om möjlighet att överlåta offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i 16 § lagen om foder och animaliska biprodukter beskrivs dessa ändringar i avsnitt 19.4.

När det kommer till våra förslag om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter i 20 b och 20 c §§ i lagen om foder och animaliska biprodukter beskrivs dessa ändringar i kapitel 20.

Våra förslag kräver även flera följdändringar i förordningen om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter. Det kan särskilt nämnas följande. Det kommer att krävas en ändring i 12 § förordningen om foder och animaliska biprodukter som reglerar kommunernas kontrollansvar. Med anledning av att Jordbruksverket tar över det huvudsakliga kontrollansvaret avseende ABP behövs endast en särskild reglering av kommunernas kontrollansvar avseende att kommunerna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen när kontrollen avser insamlande, transport och bortskaffande av matavfall enligt artikel 21 p. 4 i förordning (EG) nr 1069/2009. Därmed kommer den nya lydelsen av hela 12 § att motsvaras av det som tidigare framgick av 12 § p. 2. När tidigare 12 § p. 3 nu utgår finns det anledning att förtydliga att det inte innebär någon reell förändring i regleringen som gäller kompostering av matavfall eftersom det är anmälningspliktigt till kommunen enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen (2020:614).

Vi gör även en justering i 4 § p. 3 förordning om (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion på så sätt att ordet matavfall byts ut till bioavfall p.g.a. att begreppet från den 1 januari 2024 har förändrats i avfallsförordningen.

19.2.4 Planering av organisationens utformning

Bedömning: Organisationsreformen behöver planeras i syfte att uppnå en organisation som är ändamålsenlig för sitt uppdrag.

Förslag: Det ska införas en bestämmelse om att Jordbruksverket i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska finnas representerat i varje län.

Eftersom kontroll av foder och ABP inte utförs i lika stor utsträckning som livsmedelskontrollen aktualiseras inte frågan om behovet av en viss närhet till kontrollobjekt på samma sätt som när det kommer till livsmedelskontrollen. Jordbruksverket kommer ändå att behöva ha en organisation som är ändamålsenlig för att utföra sitt uppdrag. En plan behöver således upprättas för hur organisationen ska vara utformad och ledas. Därtill behöver det planeras för hur samordning kan ske för att ett helhetsperspektiv för livsmedelskedjan ska kunna uppnås. Precis som när det gäller Livsmedelsverkets representation i landet är det av vikt att Jordbruksverket finns representerat i varje län i syfte att ha närhet till de anläggningar som ska kontrolleras och att företrädare för verksamheterna ska kunna vända sig till myndigheten för råd och stöd. Vidare är det av betydelse för jordbruket i de norra delarna av landet att Jordbruksverket i fråga om offentlig kontroll finns representerat i hela landet. En bestämmelse om detta ska därför införas i myndighetens instruktion.

19.2.5 Kompetensförsörjning

Bedömning: Jordbruksverket behöver inför organisationsreformen noggrant planera hur myndigheten ska rekrytera personal som arbetar med foder- och ABP-kontroll så att den upparbetade kompetensen i landet inte går förlorad.

Precis som för Livsmedelsverket är en utgångspunkt för organisationsreformen att skapa förutsättningar för att Jordbruksverkets resurser och personal ska kunna utnyttjas flexibelt och effektivt samt att myndigheten ska kunna använda personalresurser på ett samordnat sätt. Det är även viktigt för Jordbruksverket att inför

reformen vidta nödvändiga åtgärder för att kunna rekrytera medarbetare i syfte att fånga upp den existerande och upparbetade kompetensen som finns inom nuvarande kontrollorganisation. En kartläggning behöver göras beträffande myndigheternas befintliga kompetens och inom vilka områden det kommer att saknas kompetens inom organisationen. Det behöver också göras upp en plan för vilka olika kategorier av anställda som behövs inom respektive område och hur personalresurserna ska fördelas internt. Jordbruksverket bör också erbjuda personal som i dag arbetar med foder- och ABP-kontroll vid andra myndigheter att få fortsätta med liknande arbete fast på Jordbruksverket.

Jordbruksverket behöver också planera för hur rekrytering och utannonsering av tjänster ska ske. Det kan vara lämpligt att i god tid inför rekryteringsprocessen men efter att rekryteringsbehoven har identifierats genomföra informationskampanjer för att t.ex. uppmärksamma anställda och fackliga företrädare vid andra myndigheter som har anställda med erfarenhet inom områden där myndigheterna inte har tillräcklig kompetens om att myndigheterna kommer att påbörja arbetet med rekrytering.

Hur dessa praktiska åtgärder konkret ska vidtas är något som myndigheten kommer att behöva planera noggrant och förhandla om med fackliga företrädare.

19.2.6 Intern organisering av den operativa kontrollen

När det gäller Jordbruksverkets foderkontroll är Djuravdelningen ansvarig för att bl.a. ge råd, stöd och ta fram föreskrifter. Samma avdelning utför offentlig kontroll och avdelningen ansvarar också för revisioner av länsstyrelsernas foderkontroll i primärproduktionen och länsstyrelsernas ABP-kontroll av transportörer. Myndigheten har regionala kontor i Kalmar, Landskrona, Linköping, Skara, Uppsala, Göteborg och Söderhamn.

Såsom konstaterats tidigare är den vanligaste organisatoriska uppdelningen vad gäller kontrollmyndigheter som har nationellt ansvar att den operativa kontrollen ligger organisatoriskt åtskilt från annan verksamhet. Enligt vår bedömning bör det ankomma på myndigheten att själv besluta om den exakta utformningen av organisationen.

19.2.7 Revision

Bedömning: Jordbruksverket har enligt artikel 6 i kontrollförordningen en skyldighet att utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras. Detsamma gäller således för den kontroll av foder och ABP som Jordbruksverkets föreslås ta från länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna.

Jordbruksverkets arbete med internrevision bör ligga organisatoriskt avskilt från den övriga verksamheten.

Förslag: Det ska i Jordbruksverkets instruktion införas en hänvisning till artikel 6 i kontrollförordningen om revision.

Jordbruksverket internrevision är organisatoriskt placerad direkt under Jordbruksverkets styrelse. Vidare är det Djuravdelningen som ansvarar för revisioner av länsstyrelsens foderkontroll i primärproduktionen och revisioner av länsstyrelsens ABP-kontroll av transportörer. Genom organisationsreformen kommer Jordbruksverkets uppdrag inom foder- och ABP-kontrollen att utökas och det är viktigt att myndigheten ser till att det framöver finns ett välfungerande revisionssystem avseende all foder- och ABP-kontroll i enlighet med det krav som finns i kontrollförordningen. I syfte att säkerställa att den nödvändiga revisionen utförs ska det i Jordbruksverkets instruktion införas en hänvisning till artikel 6 i kontrollförordningen om revision. Jordbruksverket revisioner av länsstyrelserna av foder- och ABP-kontroll kommer i och med organisationsreformen att upphöra. Eftersom viss foder- och ABP-kontroll kommer att utföras av Livsmedelsverket bör Jordbruksverket se till att den verksamheten också blir reviderad. Med hänsyn till kontrollförordningens krav på att risken för organisatoriskt jäv bör undvikas bör internrevisionen, på liknande sätt som i dag, hållas åtskild från den operativa kontrollen.

19.2.8 Ett digitalt arbetssätt bör främjas

Bedömning: Jordbruksverket bör främja ett digitalt arbetssätt i den mån det är lämpligt i syfte att uppnå effektivitetsvinster.

Även Jordbruksverket bör främja ett digitalt arbetssätt i den mån det är möjligt och lämpligt för de uppgifter som ska genomföras. Rekrytering kan underlättas genom att möjligheten att arbeta från hemmet i viss utsträckning erbjuds. Därutöver kan möjligheten att låta vissa anställda ha sitt arbetsställe i hemmet bredda möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal som inte bor nära de regionala kontoren men i stället har nära till verksamheter eller anläggningar som ska kontrolleras.

19.3 Kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt

Som redan framgått i avsnitt 18.7 är det nödvändigt att precisera det operativa kontrollansvaret för djurskyddskontroll vid och i anslutning till slakt. Det berör alltså länsstyrelsernas kontrollansvar avseende djurskydd vid transporter till slakt samt i slakterierna, och Livsmedelsverkets kontrollansvar för djurskydd i slakterierna. Länsstyrelsens ansvar för operativ djurskyddskontroll i övrigt, t.ex. på gården, och Jordbruksverkets uppgifter som central behörig myndighet ligger utanför denna utredning och kvarstår alltså oförändrat.

Preciseringarna ska genomföras genom att länsstyrelserna, genom officiella veterinärer, ska pekas ut som ansvariga kontrollmyndigheter för offentlig kontroll av djurskyddet vid transport till slakt. Det förutsätter att länsstyrelserna anställer eller utnämner officiella veterinärer. Av effektivitetsskäl ska det också vara möjligt för länsstyrelserna att överföra utförandet av kontrolluppgifter relaterade till transport av djuren till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket ska vara ansvarig kontrollmyndighet för offentlig kontroll av djurskydd i slakterierna.

19.3.1 Länsstyrelserna ska genom officiell veterinär kontrollera transport till slakt

Förslag: Länsstyrelserna ska genom officiella veterinärer utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av djurtransport till slakt. En ny bestämmelse om detta ska införas i djurskyddsförordningen (2019:66).

Det framgår av 8 kap. 1 § djurskyddslagen (2018:1192) samt 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen att länsstyrelsen är kontrollmyndighet och behörig myndighet för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom djurskyddsområdet, i detta ingår kontroll av djurtransporter. Av artikel 38 i förordning (EU) 2019/627 framgår att det är officiell veterinär som ska verifiera efterlevnaden av bestämmelserna om djurskydd vid transport i enlighet med förordning (EU) nr 1/2005 och vid slakt i enlighet med förordning (EG) nr 1099/2009 och de nationella djurskyddsbestämmelserna. För att förtydliga den nationella rätten ska djurskyddsförordningen kompletteras med en bestämmelse som anger att det är länsstyrelserna genom officiell veterinär som ska ansvara för djurskyddskontroll av transport till slakt. Den nya bestämmelsen om kontrollmyndighet för transport av djur till slakt ska införas som 8 kap. 6 a § djurskyddsförordningen. Det ska också införas en ny rubrik ovanför den nya bestämmelsen.

19.3.2 Jordbruksverket ska kunna utnämna veterinärer inom länsstyrelsen till officiella veterinärer

Förslag: En ny bestämmelse ska införas om att Jordbruksverket efter ansökan från länsstyrelserna får utnämna veterinärer anställda vid länsstyrelserna till officiella veterinärer med uppgift att sköta offentliga djurskyddskontroll av transport av djur till slakt. Bestämmelsen ska införas i förordningen med instruktion för Statens jordbruksverk.

För att länsstyrelserna ska kunna sköta den offentliga kontrollen av transport av djur till slakt genom officiella veterinärer, måste sådana utnämnas inom länsstyrelserna. Som framgår av kapitel 3 kan behöriga myndigheter med stöd av kontrollförordningen anställa eller ut-

nämna officiella veterinärer för att utföra de officiella veterinäruppgifter som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Detta förfarande är inte vidare reglerat i nationell rätt utan är att se som en del av arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Arbetsgivaren har en rätt att ensidigt bestämma vad en arbetstagare ska arbeta med för uppgifter, var de ska utföras och hur de ska utföras. Således skulle länsstyrelserna redan i dag kunna anställa eller utnämna veterinärer till officiella veterinärer, med arbetsuppgift att sköta offentliga djurskyddskontroll av transport av djur till slakt. Vår bedömning är dock att det vore lämpligt om Jordbruksverket ansvarade för uppgiften att utnämna länsstyrelsernas veterinärer till officiella veterinärer. I egenskap av central behörig myndighet för djurskyddsområdet har Jordbruksverket rätt kompetens att bedöma om veterinärernas kvalifikationer är tillräckliga för att utföra de aktuella uppgifterna. Att samla arbetet med att utnämna länsstyrelsernas officiella veterinärer hos Jordbruksverket skulle även medföra goda förutsättningar till likvärdig tillämpning inom landet. Jordbruksverket har redan i dag ansvar för att förordna privata veterinärer till officiella veterinärer inom sitt område, och har för detta ändamål etablerade ansökningsförfaranden och utbildningsmaterial. Det är mer effektivt att befintligt arbete och underlag vidareutvecklas till att gälla även utnämnan- de av officiella veterinärer inom länsstyrelserna, än att alla länsstyrelser ska upprätta egna förfaranden för detsamma. Eftersom det är arbetsgivaren som avgör vad en arbetstagare ska arbeta med för uppgifter ska Jordbruksverkets utnämnan- de till officiell veterinär göras efter att den länsstyrelse som är arbetsgivare ansökt om detsamma.

Eftersom en myndighet som utgångspunkt enbart har arbetsledningsrätt över sina egna anställda kräver lösningen att Jordbruksverket bemyndigas att utföra denna uppgift. Det ska därför införas en särskild bestämmelse i Jordbruksverkets instruktion om att myndigheten efter ansökan från länsstyrelsen får utnämna anställda veterinärer vid länsstyrelsen till officiella veterinärer med uppgift att sköta offentliga djurskyddskontroll av transport av djur till slakt. Bestäm- melsen ska placeras under rubriken särskilda uppgifter, i anslutning till paragrafer som berör andra frågor om veterinärer.

19.3.3 Länsstyrelserna ska kunna överföra uppgifter om kontroll av transport till slakt till Livsmedelsverket

Förslag: Länsstyrelserna ska kunna överföra utförandet av arbetsuppgifter rörande offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av djurtransport till slakt till Livsmedelsverket. En ny bestämmelse om detta ska införas i djurskyddsförordningen.

Den länsstyrelse som har kontrollansvar för transport till slakt p.g.a. att transporten sker i det län där den länsstyrelsen är behörig myndighet, eller för att kontrollen enligt 8 kap. 6 § andra stycket har förts över till den länsstyrelsen, ges möjlighet att överföra utförandet av uppgifter rörande transportkontroll till Livsmedelsverket.

Överföring bör ske efter en ömsesidig överenskommelse mellan behöriga företrädare för myndigheterna. Överenskommelse om överföringen bör ske skriftligen. Den bör innehålla en exakt beskrivning av de uppgifter som Livsmedelsverket ska utföra åt länsstyrelsen och hur utförda uppgifter och resultatet av dem ska dokumenteras. Den bör innehålla de villkor för överföringen som myndigheterna kommer fram till, t.ex. att regler om att uppgiften ska utföras av officiell veterinär ska följas, vilka rutiner som ska gälla och överenskommelse om finansiering. Det bör finnas lämpliga arrangemang för rapportering av utförda uppgifter samt resultat av dem.

Överföring bör ske på ett likvärdigt sätt inom hela landet, dvs. att samtliga länsstyrelser som utför offentlig kontroll av transport av djur till slakt överför samma uppgifter för Livsmedelsverket att utföra åt länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör underrätta Jordbruksverket och berörda aktörer (transportörer) om överenskommelsen samt om den ändras eller upphör. Övriga aktörer t.ex. slakteri och djurägare bör lämpligen informeras om överenskommelsen. Vi bedömer dock inte att det finns tillräckliga skäl att i förordning reglera sådan under rättelse och information.

Överföring av utförande av kontrolluppgifter innebär att Livsmedelsverket konstaterar och noterar faktiska förhållanden och utan bedömning av desamma överlämnar uppgifterna till behörig myndighet. Överföring medför ingen rätt för Livsmedelsverket att meddela beslut mot transportören. Beslut om överföring är en del av myndigheternas faktiska verksamhet och kan inte överklagas.

Regler om att överenskommelse om överföring ska få göras ska införas som ett tillägg till ovan nämnda nya bestämmelse om kontrollansvar för transportkontroll vid slakt (jfr. 8 kap. 6 a § förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen). Regleringen ska införas genom att den nya bestämmelsen får ett andra stycke.

19.3.4 Livsmedelsverket ska kontrollera djurskydd i slakterier

Förslag: Livsmedelsverket ska vara behörig kontrollmyndighet för att inom djurskyddsområdet utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier. Livsmedelsverket ska ha behörighet att vid sådan kontroll meddela de beslut som behövs för efterlevnaden av lagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Den nya regleringen om Livsmedelsverket som behörig kontrollmyndighet för slakteri ska införas som en ändring av befintlig reglering (8 kap. 9 § djurskyddsförordningen). Lydelsen "Livsmedelsverket är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier" ska ersätta den befintliga lydelsen om att Livsmedelsverket genom de officiella veterinärerna och de officiella assistenterna på slakterier ska utföra viss djurskyddskontroll i enlighet med EU-lagstiftning. Härigenom får Livsmedelsverket direkt de befogenheter och åligganden för kontrollmyndigheter som följer av 8 kapitlet i djurskyddslagen. Eftersom inte alla av dessa befogenheter och åligganden måste skötas av en officiell veterinär bedömer vi det inte som lämpligt att utforma bestämmelsen så att det är "Livsmedelsverket genom officiell veterinär" som är behörig myndighet. Vi bedömer att formuleringen "Livsmedelsverket är behörig kontrollmyndighet" stämmer överens med förordningens övriga terminologi och därför i stället ska användas. Det är därmed Livsmedelsverkets ansvar att genom interna rutiner och arbetsbeskrivningar tillse att dess personal har tillräckliga kvalifikationer för uppgiften, t.ex. i de fall det krävs en officiell veterinär enligt EU-lagstiftningen.

För att 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen ska vara rättvisande måste den bestämmelsen ändras på så vis att den även hänvisar till

9 § i fråga om undantag från länsstyrelsens huvudsakliga ansvar som kontrollmyndighet för djurskydd.

Genom att göra Livsmedelsverket till behörig kontrollmyndighet för djurskydd i slakteri omfattas myndigheten av 8 kapitlet djurskyddslagen. Detta kapitel innehåller regler om skyldigheter för kontrollmyndigheterna och deras befogenheter att vidta ingripande åtgärder. Det innebär t.ex. att myndigheten ska ge råd, ska vidta åtgärder vid överträdelse och får besluta de förelägganden som behövs för efterlevnaden av lagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna. Det betyder vidare att myndigheten i fråga om djurskydd både kan besluta om förelägganden som ålägger slakteriet att vidta åtgärder såsom att ändra fysisk inredning eller upprätta rutiner och förelägganden om förbud om det behövs för att aktuellt regelverk ska följas. Detta ger myndigheten full behörighet att meddela de beslut som behövs för att djurskyddet ska upprätthållas i slakteriet. Härigenom skapas möjlighet för myndigheten att vidta proportionerliga och etappvisa verkställighetsåtgärder vid bristande efterlevnad av lagstiftningen, vilket krävs enligt EU-rätten. Med stöd av denna bestämmelse kan myndigheten, för att skydda djur från onödigt lidande, förbjuda slakt, meddela beslut om omedelbar avlivning av djuret eller vidta andra åtgärder som omedelbart krävs från djurskyddssynpunkt. Därför finns inget skäl att behålla den särskilda reglering om nödbeslut som i dag finns i 5 kap. 2 § djurskyddsförordningen. Den bestämmelsen ska därför upphävas.

19.4 Möjlighet till överlåtelse av operativ foder- och ABP-kontroll

Förslag: Det ska i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter införas bestämmelser som gör det möjligt att kunna överlåta det operativa kontrollansvaret för foder- och ABP-kontroll avseende vissa typer av anläggningar gruppvis från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Överlåtelse ska kunna ske när det är till nytta för enskilda anläggningar.

För att kunna uppnå en så effektiv kontroll som möjligt ska det i lagen och förordningen om foder och animaliska biprodukter införas möjlighet för Jordbruksverket att kunna överlåta det operativa kontrollansvaret avseende foder- och ABP-kontroll för vissa typer av anläggningar gruppvis från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Jordbruksverket och Livsmedelsverket behöver inför en sådan förändring i det operativa kontrollansvaret inhämta uppgifter från branschen och utföra grundliga analyser för att ha en bra grund för bedömningen om huruvida viss kontroll ska överlåtas. En förutsättning för en överföring är således att kontrollen ska vara till nytta för enskilda anläggningar. Med det menas att kontrollen ska kunna utföras effektivt och verkningsfullt ur ett nationellt perspektiv och att det ska leda till t.ex. effektiviseringseffekter för företagen. Detta kan ske genom att dubbla kontroller undviks i möjligaste mån genom överlåtelse av kontroll. Myndigheterna behöver också samverka i syfte att uppnå en överensstämmande bild av vilket kontrollansvar som eventuellt ska överlåtas. Detta ska regleras i 16 § lagen om foder och animaliska biprodukter. Överlåtelsen ska som huvudregel inte ske för enskilda anläggningar utan för en viss typ av anläggning där man bedömer att det kan vara till fördel för verksamhetsutövaren avseende foder- och ABP-kontrollen att den görs samtidigt och i samband med annan kontroll. Myndigheterna bör sinsemellan också komma överens om hur rapporteringen av kontrollerna bör ske, hur den riskbaserade planeringen ska gå till och hur eventuella finansieringsfrågor bör lösas mellan myndigheterna.

För att sådana överlåtelser ska kunna möjliggöras krävs även vissa justeringar i förordningen om foder och animaliska biprodukter. Exempelvis behöver det i 7 § förordningen om foder och animaliska biprodukter införas ett andra stycke som möjliggör att Livsmedelsverket avseende överlåtna verksamheter i enskilda fall får besluta om villkor för eller förbud mot utförsel, tillverkning, utsläppande på marknaden, användning och bortskaffande av samt annan befattning med foder eller ett visst parti av foder.

Ett exempel inom foderkontroll där det kan bli aktuellt med en överlåtelse är primärproduktionen. I dag samordnar länsstyrelserna i regel livsmedelskontrollen med kontroll av foderlagstiftningen. Jordbruksverket och Livsmedelsverket måste dock inför en sådan eventuell överlåtelse se över huruvida det blir mer effektivt om även ABP-kontrollen kan samordnas med foderkontrollen och att kon-

trollen inom livsmedel, foder och ABP inom primärproduktionen blir helt samordnad.

Ett annat exempel redogörs för i Jordbruksverkets rapport *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter* från 2023 där myndigheten föreslog en ändring i förordningen om foder och animaliska biprodukter som innebär att Livsmedelsverket får ansvar för att även kontrollera foderlagstiftningen på vissa livsmedelsanläggningar där myndigheten redan har ansvar för att kontrollera ABP- respektive livsmedelslagstiftningen. Denna förändring skulle enligt vår mening framför allt vara fördelaktig för mindre företag, såsom t.ex. mikrobryggerier. Många av dessa företag har lyft till Jordbruksverket att kontrollavgiften avseende foder blir för hög för att de exempelvis ska vilja sälja restprodukter till primärproducenter. Om Livsmedelsverket i dessa fall genomför en kombinerad livsmedels- respektive foderkontroll effektiviseras den offentliga kontrollen tidsmässigt för dessa företag vilket kan minska kontrollavgiften.

När det kommer till ABP-kontrollen på sådana livsmedelsanläggningar som Livsmedelsverket i dag ansvarar finns det med vårt förslag således möjlighet att Livsmedelsverket även fortsättningsvis sköter ABP-kontrollen i dessa anläggningar samt i de livsmedelsanläggningar som de kommunala kontrollmyndigheterna inte längre kommer att ha ansvar för. Det hade framför allt varit lämpligt att ABP-kontrollen i slakterier överläts.

19.4.1 Revision vid överlåtelse av kontroll

Enligt artikel 6 i kontrollförordningen ska alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan se till att de blir reviderade. I de fall det operativa kontrollansvaret för foder- och ABP-kontroll avseende vissa typer av anläggningar gruppvis överläts från Jordbruksverket till Livsmedelsverket är det ansvarig kontrollmyndighet, dvs. Livsmedelsverket, som ska se till att låta sig revideras. Detta kan då exempelvis ske antingen genom internrevision eller genom att Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer överens om att Jordbruksverket ska ansvara för revisionerna av kontrollen av de överlåtna anläggningarna.

19.5 En övergångslösning avseende revisionen av livsmedels- och ABP-kontrollen

Bedömning: Det finns ett behov av att revision av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll samt den ABP-kontroll som kommunerna gör i livsmedelsanläggningar utförs redan innan den föreslagna organisationsförändringen träder i kraft.

Förslag: Livsmedelsverket ska under en övergångsperiod och fram till och med att den nya organisationsförändringen träder i kraft utföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll. Livsmedelsverkets instruktion ska ändras för att möjliggöra detta.

Eftersom inte alla kommuner har reviderats på ett par år anser vi att det finns ett behov av att det utförs revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna så snart som möjligt. Vi anser att det kan vara positivt att Livsmedelsverket får en inblick i de kommunala kontrollmyndigheternas verksamhet innan den föreslagna organisationsförändringen träder i kraft. Vidare kan revisionerna bidra till att fånga upp kunskap och goda exempel avseende t.ex. arbetsmetoder. Livsmedelsverket har i dag redan befintlig kompetens för att utföra revision hos de kommunala kontrollmyndigheterna och ska därför under en övergångsperiod genomföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna, till dess att Livsmedelsverket har övertagit kommunernas ansvar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. För att kunna möjliggöra detta behövs en förändring i 8 a § i förordningen om instruktion för Livsmedelsverket som möjliggör att Livsmedelsverket ska kunna utföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas kontrollverksamhet. Skyldigheten för Livsmedelsverket att utföra revisionerna ska framgå av en övergångsbestämmelse till 8 a § i instruktionen.

19.6 Myndigheternas förberedelser för organisationsförändringen

I kapitel 20 redogör vi för informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och behandling av personuppgifter. Vi lämnar också författningsförslag för att information om verksamheter och utförda kontroller ska kunna föras över från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna utan hinder av sekretess. I följande avsnitt finns våra resonemang om behovet av informationsöverföring samt myndigheternas övriga förberedelser inför förändringen av kontrollorganisationen.

19.6.1 Överföring av information och data

Bedömning: Förberedelse för överföring av information och data samt ärenden och därtill hörande handlingar till Livsmedelsverket och Jordbruksverket bör påbörjas redan innan organisationsförändringen. Befintligt regelverk, tillsammans med föreslagna ändringar om sekretess, är tillräckligt för att möjliggöra det.

Respektive kontrollmyndighet har i dag olika register och verksamhetssystem för att hantera uppgifter om de anläggningar som ingår i myndighetens kontrollansvar och för dokumentation av kontrollresultat. Dessa kan både innehålla information och data om anläggningarna samt ärenden med handlingar som exempelvis beslut om förelägganden och kontrollrapporter. När ett ärende är avslutat är utgångspunkten att handlingarna efter genomgång och eventuell gallring i enlighet med särskilt gallringsbeslut ska bevaras i myndighetens arkiv.⁷

När handläggningsordningen för vissa ärenden ändras så att en annan myndighet ska handlägga dem i fortsättningen, ska som huvudregel den nya myndigheten ta emot alla de ärenden som inletts vid den gamla myndigheten innan ändringen trädde i kraft. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har även behov av annan information och data för att kunna fortsätta driva kontrollverksamheten. För att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska kunna fullgöra sina nya uppdrag utan större dröjsmål, och att aktörerna som omfattas av kontroll

⁷ Se 3 § arkivförordning (1991:446).

inte ska behöva lämna uppgifter om sina verksamheter på nytt, är informationsöverföring en viktig del i förberedelserna. I samband med att reglerna om den nya kontrollorganisationen träder i kraft behöver alltså de tidigare kontrollmyndigheterna överlämna befintligt underlag i form av information, data och handlingar till den kontrollmyndighet som framöver kommer att vara ansvarig.

Inför informationsöverföringen behöver olika förberedelser utföras. Den nuvarande kontrollmyndigheten kan beroende på status i sina register och system behöva utföra register- och arkivvård, t.ex. att uppdatera och föra in uppgifter, ta bort arbetsmaterial, gallra handlingar och avsluta ärenden. Vidare kan myndighetens arkivbeskrivning och arkivredovisning samt intervall för myndighetsrapportering behöva revideras inför överlämnandet. Den nuvarande kontrollmyndigheten kan också behöva identifiera pågående ärenden som behöver bevakning och åtgärder av den nya kontrollmyndigheten, t.ex. överklaganden,⁸ ansökningar om utdömmande av vite, förelägganden eller förbud med tidsfrister som fortgår. Dessa ska hanteras av den nya kontrollmyndigheten. Den nya kontrollmyndigheten måste säkerställa att den kan ta emot aktuell information och data samt ärenden och därtill hörande handlingar. Detta material kan ha varierande format och vara i både fysiskt och digitalt skick. Det kan finnas handlingar som är säkerhetsklassificerade och därmed i behov av särskild hantering. Vidare behöver den nya kontrollmyndigheten kunna fortsätta handläggningen av pågående ärenden, inklusive att sköta olika domstolsprocesser såsom överklaganden och ansökningar om utdömmande av vite, efter övergången. Arbetet med förberedelser för informationsöverföring bör ske i samråd mellan den nuvarande och den kommande kontrollmyndigheten.

Myndigheterna bör också komma överens om detaljer för hur och när övergången ska ske samt om kommunikation till berörda aktörer. Vår bedömning är att ansvariga myndigheter inom områdena foder och ABP samt livsmedelskontroll i primärproduktion kommer att kunna styra ärendehandläggningen så att det uppstår en lämplig brytpunkt för informationsöverföring när den nya kontrollorganisationen träder i kraft. Beträffande den kommunala livsmedelskontrollen är det fråga om många fler anläggningar med ett generellt sett tätare

⁸ För att det ska vara möjligt för nuvarande kontrollmyndigheter att få betalt för kontroll som utförts fram till att organisationsförändringen träder i kraft behöver myndigheterna kunna debitera avgifter och fullfölja överklagandeprocessen av överklaganden av avgifter. Vi föreslår därför övergångsbestämmelser som beskrivs i kapitel 25.

kontrollintervall. Det är därmed ett betydligt mer omfattande material som ska flyttas från de kommunala kontrollmyndigheterna till Livsmedelsverket. Därför kommer det att bli nödvändigt att delvis påbörja informationsöverföringen och därmed verksamhetsövergången redan innan ikraftträdandet. Genom bestämmelsen om överflyttning av kontroll från kommun till Livsmedelsverket som finns i 15 § livsmedelslagen kan överflyttning av kontrollansvar ske för en viss verksamhet. Flera myndigheter har redan vana och rutin av att genomföra sådan överflyttning. Vi bedömer att det befintliga regelverket om överflyttning tillsammans med våra förslag som möjliggör myndigheters utbyte av sekretessbelagda uppgifter som föreslås träda i kraft redan den 1 januari 2027 (kap. 20 och 25) – till skillnad mot förslagen om förändring av kontrollansvar som föreslås träda i kraft den 1 januari 2028 – gör det möjligt att vidta åtgärder kopplade till överföring av kontrollansvar och tillhörande ärenden och information i förväg.

Som framgår ovan bör det ske ett generellt samråd mellan nuvarande och den kommande kontrollmyndigheten inför informationsöverföringen och övergången av kontrollansvar, och om kontroll ska flyttas över innan ikraftträdandet ska det enligt 15 § livsmedelslagen föregås av ett samråd mellan Livsmedelsverket och kommunen. Samråden syftar till att skapa ett för nuvarande och kommande kontrollmyndighet individuellt underlag om informationsöverföringens omfattning och behov. Samrådet ska tydliggöra myndigheternas olika uppgifter och nödvändiga åtgärder vid verksamhetsövergången samt att tidsätta densamma.

19.6.2 Livsmedelsverket

Bedömning: Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att under 2026, i enlighet med de slutsatser och förslag som lämnas i detta betänkande, planera och förbereda för den omställning som förändringen av kontrollorganisationen för livsmedel innebär.

Vi lämnar i detta betänkande förslag på hur kontrollstrukturen ska utformas. Beträffande livsmedelskontrollen innebär förslagen att kontrollansvaret övergår från länsstyrelserna och kommunerna till Livsmedelsverket. Det är en förändring som berör runt 36 700 anläggningar

för primärproduktion av livsmedel samt ungefär 86 700 livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion (kap. 5). För kontrollens utförande sysselsattes 2022 cirka 17 årsarbetskrafter inom primärproduktion och 2023 cirka 700 årsarbetskrafter för senare led. Framför allt inom mindre kontrollmyndigheter kan dessa årsarbetskrafter vara fördelade på flera olika personella resurser, inom kommunerna var det år 2023 1 037 personer som arbetade med operativ kontroll. Som framgår av avsnitt 19.1.7 ska Livsmedelsverket ha en decentraliserad organisation med regional närvaro, men de närmare formerna för den inre organisationen är inte lämpligt att denna utredning lämnar förslag kring. Det bör i stället ankomma på Livsmedelsverket att besluta om. Vidare medför förändringen ett stort antal praktiska frågor som Livsmedelsverket måste ta ställning till. Givet att det är en omfattande reform som berör det stora flertalet av de företag och andra aktörer i Sverige som hanterar livsmedel och samtliga av landets kommuner och länsstyrelser med personal, är det för ett framgångsrikt genomförande helt avgörande att Livsmedelsverket i god tid planerar och förbereder genomförandet och att det sker i samverkan med andra berörda myndigheter.

Vi föreslår i kapitel 25 att de nya bestämmelserna om kontrollorganisation ska börja gälla den 1 januari 2028. Vår bedömning är att regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att under 2026 planera och förbereda för omställningen för att denna ska kunna genomföras på ett så bra sätt som möjligt. Under 2027 kommer omställningen inledas. För detta bör Livsmedelsverket få ett höjt anslag för omställningskostnader (avsnitt 26.10.4). Slutligen genomförs förändringen av kontrollorganisationen 2028 genom att de ändrade författningarna träder i kraft den 1 januari (se kap. 25). Vår uppfattning är att denna förberedelsetid krävs för att våra förslag ska vara möjliga att genomföra.

Av ett regeringsuppdrag till Livsmedelsverket bör framgå att myndigheten under 2026 ska genomföra följande åtgärder.

- Tillsätta en styrgrupp eller annan lämplig enhet inom myndigheten med ansvar för att förbereda omställningen. Styrgruppen bör ha tillgång till olika kompetenser som t.ex. ledning, offentlig kontroll, kvalitet, ekonomi, juridik, HR, kommunikation och IT.

- Analysera och precisera hur Livsmedelsverkets organisation ska vara utformad för att säkerställa att tillräcklig närhet till aktörer uppnås och att myndigheten är robust vid samhällsstörningar. Myndigheten ska också inkludera perspektivet att verksamheten ska bedrivas med kontinuitet, effektivitet och kvalitet, både i ett kort- och ett långsiktigt perspektiv.
- Planera för förändringen av organisationen genom att t.ex. säkerställa att tillgång till lokaler finns i tillräcklig utsträckning. I detta bör ingå att myndigheten ska tidsätta i vilka steg övergången ska ske.
- Analysera myndighetens totala rekryteringsbehov med avseende på olika personalgrupper såsom inspektörer med olika kompetenser, chefer, ekonomer, jurister och personal för andra stödprocesser såsom HR och IT. I analysen bör personalens fördelning i landet ingå och knytas till organisationens uppbyggnad. Dialog bör inledas med personer som i dag arbetar med dessa uppgifter hos nuvarande kontrollmyndigheter. Myndigheten ska utveckla de introduktions- och kompetenshöjande utbildningar som myndigheten bedömer behövs. Vidare ska myndigheten också analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att uppnå en gemensam kultur inom myndigheten.
- Påbörja arbetet med förberedelser för att ta emot information och data från nuvarande kommunala och regionala kontrollmyndigheter. Myndigheten bör inleda dialog med nuvarande kontrollmyndigheter om deras förberedelser av handlingar, register och system. Livsmedelsverket bör också i lämpliga fall genomföra samråd om övertag av kontrollansvar i förväg.
- Kartlägga omställningskostnader för kommunerna.
- Inventera befintliga forum för samverkan och samordning i syfte att tillvarata upparbetade samarbeten.
- Inleda kommunikation och dialog med de företag och andra aktörer som berörs av förändringen.
- Genomföra andra nödvändiga åtgärder för att omställningen ska kunna inledas under 2027 och att den nya organisationen ska kunna träda i kraft den 1 januari 2028.

- Genomföra nödvändiga risk- och konsekvensanalyser.
- Arbete med planering och förberedelser bör rapporteras till regeringen på lämpligt sätt.

19.6.3 Jordbruksverket

Bedömning: Jordbruksverkets planering och förberedelser för den nya kontrollstrukturen kan göras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.

Vi lämnar i detta betänkande också förslag på förändringar avseende offentlig kontroll av foder och ABP. Kontrollansvaret i denna del ska överföras från länsstyrelserna och kommunerna till Jordbruksverket. Jordbruksverket behöver inför detta, i enlighet med de slutsatser och förslag som lämnas i detta betänkande, planera och förbereda för den omställning som förändringen av kontrollorganisationen för foder och ABP innebär. Jordbruksverket behöver bl.a. analysera och precisera sin kommande organisation, planera för sitt rekryteringsbehov samt påbörja arbetet med att ta emot information och data från nuvarande kontrollmyndigheter. Jordbruksverket behöver också inleda en dialog med Livsmedelsverket om överlåtelse av kontrollansvar för foder och ABP. Mot bakgrund av att den offentliga kontrollen inom dessa områden inte är så omfattande som inom livsmedel är det vår bedömning att Jordbruksverket inom ramen för sin ordinarie verksamhet kan säkerställa planering och förberedelser under 2026. Även avseende dessa områden kommer omställningen att inledas under 2027 och slutföras genom författningar som träder i kraft den 1 januari 2028.

19.6.4 Djurskydd i samband med slakt

I Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och länsstyrelsernas allmänna förberedelser och planering bör, utöver frågan verksamhetsövergång avseende livsmedel, foder och ABP, även frågan om organisation och verksamhetsövergång rörande djurskydd i samband med slakt ingå.

19.7 Följdändringar rörande kontroll av skyddade beteckningar och ekologisk produktion

Förslag: För att skapa tydlighet avseende myndigheternas kontrollansvar ska de bestämmelser i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel och förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel samt lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion och förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion, som handlar om att kommun eller länsstyrelse ska utföra offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet, upphävas.

Som vi beskriver i kapitel 4 finns det särskilda regelverk för offentlig kontroll av skyddade beteckningar för vissa speciella jordbruksprodukter samt vin och spritdrycker samt ekologisk produktion av livsmedel och vissa jordbruks- och vattenbruksprodukter (här ingår foder). Om dessa speciella regelverk är tillämpliga gäller de utöver de grundläggande regelverken om livsmedel eller foder. Fördelningen av kontrollansvar för livsmedel inom dessa två specifika områden följer den grundläggande fördelningen av kontrollansvar för livsmedel. Detta framgår genom hänvisningar till livsmedelsförordningen i förordningen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel respektive förordningen om kontroll av ekologisk produktion. Denna ordning möjliggör att samordna den operativa kontrollen för de olika kontrollområdena och att genomföra kontrollerna integrerat. Ett praktiskt exempel är om ett företag som bedriver livsmedelsverksamhet vill börja producera en produkt med skyddad beteckning. Då ska företaget anmäla detta till den myndighet som ansvarar för kontrollen av livsmedelshanteringen på anläggningen. Kontrollmyndigheten ska kontrollera att produktspecifikationen följs samt att företaget har de rutiner och förutsättningar som krävs innan utsläppandet av produkten på marknaden. Kontrollmyndigheten har samtidigt även kontrollansvar för livsmedelssäkerhet rörande samma produkt.

Beträffande kontroll av ekologisk produktion av foder framgår det direkt av förordningen om kontroll av ekologisk produktion att länsstyrelsen ska utöva offentlig kontroll och utföra sådan annan

offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen när det gäller foderföretag i primärproduktionen av foder, vilket motsvarar bestämmelsen om kontrollansvar för foderföretag i primärproduktionen av foder som finns i förordningen om foder och animaliska biprodukter. Härigenom möjliggörs den typ av samordning som beskrivs ovan gällande livsmedel även för foderkontroll.

Vår bedömning är att eftersom fördelningen av kontrollansvar för skyddade beteckningar och ekologisk produktion av livsmedel följer fördelningen i livsmedelsförordningen blir den praktiska följden av våra förslag om kontrollorganisation att motsvarande förändring behöver ske inom dessa två områden. Det innebär att kontrollen av dessa två specifika områden skyddade beteckningar och ekologisk produktion även fortsättningsvis ska utföras samordnat inom den myndighet som utövar livsmedelskontroll, dvs. Livsmedelsverket. En följd av detta är att de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna inte längre ska utföra kontroll av skyddade beteckningar eller ekologisk produktion avseende livsmedel.

För att lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, lagen om kontroll av ekologisk produktion samt förordningen om kontroll av ekologisk produktion inte på ett missvisande sätt ska ange att kommun och länsstyrelse kan vara kontrollmyndigheter rörande livsmedel ska länsstyrelser och kommuner därför tas bort som möjliga kontrollmyndigheter i dessa författningar. Likaså upphävs bestämmelser om att Livsmedelsverket ska kunna förelägga en kommun som inte fullgör sina uppgifter och att länsstyrelsen ska samordna kommunernas kontroll. Vi föreslår även vissa andra små justeringar i regelverken i syfte att stämma överens med våra förslag. Det kan särskilt nämnas att 10 § p. 2 lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter tas bort och ersätts med dagens p. 3 eftersom det inte längre kommer att finnas något behov för kommunerna eller länsstyrelserna att lämna uppgifter till Livsmedelsverket. Däremot kommer det fortsatt finnas ett behov för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till Livsmedelsverket.

När det gäller kontrollansvar för ekologisk produktion av foder är det inte uttryckt genom hänvisning till förordningen om foder och animaliska biprodukter. I stället stadgas kontrollansvaret direkt i förordningen om kontroll av ekologisk produktion. Med anledning

av detta är det nödvändigt att göra en ändring av den förordningen för att kontrollansvar för ekologisk produktion av foder inte ska kvarstå hos länsstyrelsen trots att kontroll avseende foder i övrigt övergått till Jordbruksverket.

20 Informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och behandling av personuppgifter

I kapitel 19 lämnar vi förslag om att den offentliga kontrollen ska centraliseras till Livsmedelsverket och Jordbruksverket och att kontrollansvaret vid slakt renodlas. Med dessa förslag kommer en del av dagens utmaningar inom kontrollorganisationen som avser myndighetsgränser att upphöra eller i vart fall att förbättras. Det kommer dock alltjämt finnas ett omfattande behov av att kunna utbyta information mellan kontrollmyndigheterna, utan hinder av sekretess. Om det operativa kontrollansvaret för en viss typ av anläggning gruppvis överläts till Livsmedelsverket i enlighet med den bestämmelse vi föreslår ska införas genom 16 § i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter (avsnitt 19.4), kommer Jordbruksverket att löpande att behöva få viss information avseende dessa anläggningar från Livsmedelsverket.

En annan situation som kan aktualisera överföring av information är om det vid länsstyrelsens djurskyddskontroller framkommer uppgifter avseende livsmedelshanteringen på samma anläggning. I dessa fall kan det finnas ett behov av att länsstyrelsen informerar Livsmedelsverket om detta.

Utöver detta medför de förslag vi lämnar om överflyttning av kontrollansvar till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket att en omfattande mängd information behöver hanteras. Det gäller t.ex. information om anläggningar eller verksamheter som finns hos nuvarande kontrollmyndigheter som behöver överföras till de nya kontrollmyndigheterna utan hinder av sekretess.

I detta kapitel redogör vi för våra bedömningar och förslag om utbyte av information mellan kontrollmyndigheterna som uppstår med anledning av våra förslag om en ny kontrollorganisation. Vi

redogör också för våra överväganden kopplade till behovet av ett gemensamt anläggningsregister samt andra digitala lösningar.

20.1 Informationsutbyte mellan myndigheter

Offentlighetsprincipen regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (nedan TF). Enligt 2 kap. 1 § TF ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Juridiska personer har samma rätt att ta del av allmänna handlingar som fysiska personer. Enligt 2 kap. 2 § TF får rätten att ta del av allmänna handlingar endast begränsas om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller intresset av att bevara djur- eller växtart. Enligt bestämmelsens andra stycke ska en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; nedan OSL).

20.1.1 Bestämmelser om informationsutbyte på nationell nivå

Myndigheter ska samverka med varandra (8 § förvaltningslagen [2017:900] och 6 § myndighetsförordningen [2007:515]). Samverkansskyldigheten innebär däremot inte att det finns en informationsskyldighet mellan myndigheterna som samverkar. Detta följer i stället av 6 kap. 5 § OSL. Enligt bestämmelsen är en myndighet skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Uppgiftsskyldigheten omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.¹ Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL har alltså ett annat syfte än bestämmelserna i 2 kap. TF, dvs. att i huvudsak underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

¹ Prop. 1979/80:2 Del A med förslag till sekretesslag m.m., s. 361.

Vissa uppgifter hos en myndighet kan vara sekretessbelagda i förhållande till allmänheten samtidigt som de inte är sekretessbelagda för en annan myndighet. Det gäller till exempel för uppgifter där sekretessen följer med oavsett till vilken myndighet uppgifterna lämnas. Den mottagande myndigheten är i de situationerna skyldig att tillämpa samma sekretessbestämmelse och uppgifterna anses då inte vara sekretessbelagda i förhållande till den myndigheten.² En myndighet är därför skyldig att, i enlighet med 6 kap. 5 § OSL, lämna ut sådana uppgifter till den andra myndigheten.

Om en uppgift omfattas av sekretess får den inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, såvida inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Får en myndighet en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En bestämmelse om överföring av sekretess innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstämda myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

Sekretess gäller för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 § OSL).

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift

² Se HFD 2021 not. 58.

om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Bestämmelserna i 23 § ger inte i sig själva upphov till någon sekretess utan förutsätter att regeringen har föreskrivit om sekretess. En sådan bestämmelse finns i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641; nedan OSF). I en bilaga till förordningen anges i vilken utsträckning sekretessen gäller i olika verksamheter hos statliga myndigheter.

En liknande sekretessbestämmelse finns för kommunala myndigheter (30 kap. 27 § OSL). Till skillnad från 30 kap. 23 § OSL är bestämmelsen inte utformad som ett bemyndigande utan är direkt tillämplig. I andra stycket finns ett undantag som gäller för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Bestämmelsen möjliggör att uppgifter om till exempel missförhållanden som iakttagits vid kontroll enligt livsmedelslagstiftningen kan lämnas ut, trots föreliggande risk för skada för livsmedelsföretagaren. Undantaget gäller dock endast sådana uppgifter som är hänförliga till kontrollobjektets verksamhet, och alltså inte uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för kontrollverksamheten.³

Genom bestämmelsen i 30 kap. 27 § och de bestämmelser i OSF som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 23 § OSL är regleringen av sekretess hos kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan, inklusive de undantag som hänger samman med intresset av allmän kännedom i vissa fall, i det närmaste identisk oavsett om kontrollen utförs av en statlig eller av en kommunal myndighet.⁴

³ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 468 f.

⁴ A.a., s. 469.

Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL finns bestämmelser som kan bryta den sekretess som råder mellan myndigheter. I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att man av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får således brytas endast i de fall då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.⁵

10 kap. 27 § OSL innehåller den s.k. generalklausulen rörande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. Paragrafen ger vissa möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Vid införandet av bestämmelsen uttalades i förarbetena att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.⁶ Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser. Har det exempelvis föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av annars sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.⁷ Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller inte inom alla områden. Exempelvis bryter den i huvudsak inte sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.⁸

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sekretessen kan alltså brytas om det finns särskilda

⁵ Prop. 1979/80:2 Del A med förslag till sekretesslag m.m., s. 465.

⁶ A.a., s. 91.

⁷ A.a., s. 328.

⁸ A.a., s. 328.

bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna.

En sådan uppgiftsskyldighet kan exempelvis följa av artikel 44.3 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627. Av artikeln framgår olika åtgärder som den officiella veterinären ska vidta vid bristande efterlevnad av ett antal angivna artiklar i EU:s avlivningsförordning och krav på att i förekommande fall underrätta övriga behöriga myndigheter om djurskyddsproblemen. Genom bestämmelsen finns således en skyldighet för officiella veterinärer att till exempel i vissa fall underrätta länsstyrelsen. Vi har även i tidigare kapitel beskrivit att om den officiella veterinären vid inspektion i slakteriet exempelvis noterar sjukdom hos ett djur, och om problemet uppstod i primärproduktionen och gäller t.ex. djurskyddet, har den officiella veterinären en informationsplikt enligt artikel 39.2 b i samma förordning.

Ett annat exempel är den skyldighet som kontrollmyndigheterna har att vidta åtgärder mot överträdelser enligt 8 kap. 5 § djurskyddslagen (2018:1192). Enligt den bestämmelsen ska kontrollmyndigheterna vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Enligt bestämmelsens andra stycke ska kontrollmyndigheterna alltid anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när överträdelserna har lett till djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller när det annars finns särskilda skäl för en anmälan. Myndigheten har möjlighet men är alltså inte skyldig att anmäla samtliga brister till åtal, utan kan välja andra tillvägagångssätt om det bedöms mer lämpligt. När det gäller mer allvarliga brister som anges i bestämmelsens andra stycke, gäller dock att överträdelser ska anmälas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Dit hör enligt förarbetena bl.a. överträdelser för vilka ansvar för djurplågeri skulle kunna aktualiseras och överträdelser som inneburit en konkret risk för lidande men där tillfälliga omständigheter gjort att risken inte förverkligats.⁹

Det finns också en skyldighet enligt 7 § lagen (2009:619) om djurskyddskontrollregister för Livsmedelsverket, Sametinget och länsstyrelserna att lämna uppgifter till Jordbruksverket som behövs i verksamhet hos Jordbruksverket för att planera, samordna, admi-

⁹ SOU 2023:27, *Kamerabevakning för ett bättre djurskydd*, s. 121.

nistrera, följa upp och rapportera om djurskyddskontrollen enligt djurskyddslagen samt enligt de EU-förordningar som den lagen kompletterar. Vidare ska myndigheterna tillhandahålla information om djurskyddskontrollen som behövs i verksamhet hos länsstyrelserna för deras planering, uppföljning och kontroll enligt djurskyddslagen samt enligt de EU-förordningar som den lagen kompletterar. Vilka uppgifter som ska överlämnas av Livsmedelsverket, Sametinget och länsstyrelserna till Jordbruksverket och som får finnas i djurskyddskontrollregistret framgår av 4 § och bilagan till förordningen (2009:620) om djurskyddskontrollregister.

Ett annat exempel på en sådan sekretessbrytande bestämmelse som avses i 10 kap. 28 § OSL återfinns i 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13). I bestämmelsen anges att om en myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt kontrollförordningen eller förordning (EU) 2019/1020 uppmärksammar en omständighet som kan leda till tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken eller åtgärder med stöd av kontrollförordningen eller förordning (EU) 2019/1020 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska myndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten. Det finns ingen sådan motsvarande bestämmelse när det kommer till sektorslagstiftningarna inom livsmedel, foder och ABP. Hur information delas mellan myndigheterna varierar och är beroende av hur olika myndigheter tolkar lagstiftningen.

20.1.2 EU-bestämmelser om informationsutbyte på nationell nivå

I kontrollförordningen finns det i huvudsak inga bestämmelser som reglerar hur informationsutbyte ska ske på nationell nivå mellan myndigheterna i ett medlemsland. I artiklarna 102–108 finns bestämmelser som handlar om att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska ge varandra administrativt stöd för att säkerställa en korrekt tillämpning av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 i de fall som berör mer än en medlemsstat, och att åtgärder och insatser vid behov ska samordnas av kommissionen. Det administrativa stödet ska bl.a. bestå i att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat deltar i sådan offentlig kontroll på plats som utförs av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat (art. 102). Stödet kan ges både på eget ini-

tiativ och på begäran av en annan myndighet (artikel 104–105). Varje medlemsstat ska utse ett eller flera förbindelseorgan som ska fungera som kontaktpunkter och ha ansvaret för att underlätta utväxling av meddelanden mellan behöriga myndigheter i enlighet med artiklarna 104–107 (art. 103). Livsmedelsverket är utsedd till förbindelseorgan enligt art. 103 i kontrollförordningen (7 c § p. 1 förordningen med instruktion för Livsmedelsverket). I syfte att underlätta kommunikationen mellan behöriga myndigheter har kommissionen och medlemsstaterna etablerat ett särskilt nätverk kallat AAC (Administrative Assistance and Cooperation).¹⁰

RASFF

Genom artikel 50 i EU:s livsmedelsförordning¹¹ har kommissionen infört ett system för snabb varning för anmälningar om livsmedels eller foders direkta eller indirekta risker för människors hälsa (Rapid Alert System for food and feed, RASFF). Nätverket är till för att ge möjlighet till snabbt utbyte av information om livsmedel, foder och material i kontakt med livsmedel som kan innebära en risk för människors hälsa. iRASFF är det EU-gemensamma webbaserade verktyg som används för kommunikation av RASFF-meddelanden. iRASFF tillåter i dag att kontrollmyndigheterna själva skapar och tar emot meddelanden. Meddelanden kan också skickas mellan myndigheter inom Sverige. Sedan den 1 mars 2018 måste samtliga kontrollmyndigheter vara anslutna till och använda sig av iRASFF.¹²

Imsoc-förordningen

Genom artikel 131 i kontrollförordningen har kommissionen inrättat ett datoriserat informationssystem för offentlig kontroll (Imsoc) för integrerad drift av de mekanismer och verktyg genom vilka data, information och dokument som gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet förvaltas, hanteras och utbyts auto-

¹⁰ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 460.

¹¹ Förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

¹² Se 6 § Livsmedelsverkets föreskrifter (2009:13) om rapportering och vissa andra skyldigheter för kontrollmyndigheter.

matiskt. Systemet regleras genom Imsoc-förordningen.¹³ Imsoc består av flera olika integrerade elektroniska informationssystem såsom exempelvis iRASSF som är ett elektroniskt system för genomförande av RASSF- och AAC-förfaranden. Andra komponenter som Imsoc består av är Adis (djursjukdomar), Europhyt (växtskydd) och Traces (certifiering).¹⁴ En av de grundläggande funktionerna i Imsoc är att tillhandahålla en mekanism för utbyte av data, information och dokument enligt artiklarna 102–108 (artikel 132.b i kontrollförordningen). I Imsoc-förordningen finns särskilda bestämmelser om bl.a. utbyte av information och lagringstider för personuppgifter.

20.1.3 Myndighetsrapportering

Enligt artikel 113 i kontrollförordningen ska varje medlemsstat till kommissionen senast den 31 augusti varje år överlämna en rapport som bl.a. innehåller resultaten av de offentliga kontroller som utförts under det föregående året enligt den fleråriga nationella kontrollplanen, den typ och det antal fall av bristande efterlevnad enligt bestämmelserna i artikel 1.2, per område, som de behöriga myndigheterna upptäckt under föregående år och de åtgärder som vidtagits för att säkerställa ett verkningsfullt genomförande av den fleråriga nationella kontrollplanen, inklusive efterlevnadsåtgärder och resultaten av dessa åtgärder. För att kunna utföra denna årliga rapportering med det samlade resultatet för Sverige behöver kontrollmyndigheterna lämna uppgifter till de centrala behöriga myndigheterna genom den s.k. myndighetsrapporteringen. För detta ändamål finns det i sektorslagstiftningen bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för en kontrollmyndighet att lämna information till en samordnande myndighet.¹⁵ Det är Livsmedelsverket som tillsammans med Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen sammanställer den årliga rapporten.

¹³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1715 av den 30 september 2019 om fastställande av bestämmelser för ett datoriserat informationshanteringssystem för offentlig kontroll och dess systemkomponenter (Imsoc-förordningen).

¹⁴ Se art. 3.1 Imsoc-förordningen och https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12485-Livsmedelssakerhet-andrade-regler-om-informationshanteringssystemet-for-offentlig-kontroll-Imsoc-_sv, hämtad den 5 december 2024.

¹⁵ Se 12 och 19 §§ livsmedelslagen.

20.1.4 Det finns ett behov av att kunna dela information mellan kontrollmyndigheterna

Bedömning: En effektiv offentlig kontroll förutsätter att kontrollmyndigheterna kan dela sådana uppgifter med varandra som är av betydelse för den kontroll som ska utföras enligt kontrollförordningen. Det finns därför ett behov av en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Förslag: Det införs två nya bestämmelser i livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter respektive i djurskyddslagen (2018:1192) som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen.

Den ena bestämmelsen innebär att kontrollmyndigheterna till behörig myndighet ska anmäla en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde. Den andra bestämmelsen innebär att en kontrollmyndighet även ska lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Kontrollmyndigheterna lämnar i dag uppgifter till varandra inom ramen för myndighetsrapporteringen (artikel 113 i kontrollförordningen). Det sker även ett visst informationsutbyte från officiella veterinärer på Livsmedelsverket vid inspektion vid slakterier till länsstyrelsen i enlighet med artikel 39 p. 2 b) i förordning (EU) 2019/627. I övrigt får myndigheterna i samband med en begäran av informationsutbyte göra en bedömning i det enskilda fallet i enlighet med sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Såsom konstaterats i avsnitt 14.1.1 var det tidigare så att uppgifter om brister som framkommit vid inspektioner i samband med slakt kunde bli offentliga eftersom Livsmedelsverket och länsstyrelsen gjorde olika bedömningar av vilka uppgifter som lämnades ut till allmänheten. Livs-

medelsverket och länsstyrelserna har däremot numera en enad hållning när det gäller hur skadebedömningen bör göras och därmed vilka uppgifter som i förekommande fall bör sekretessmarkeras.

Med våra förslag uppstår nya situationer där det krävs att det sker ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Om Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer överens om att det operativa kontrollansvaret för en viss typ av anläggning gruppvis ska överlätas till Livsmedelsverket kommer Jordbruksverket att behöva viss information från Livsmedelsverket löpande avseende dessa anläggningar. Sådan information kan avse t.ex. kontrollresultat från kontrollen av de överlåtna anläggningarna som behövs bl.a. för Jordbruksverkets riskklassning av anläggningarna.

Om Livsmedelsverket kommer att utföra transportkontroller i samband med avlastning kommer det att finnas ett behov av att Livsmedelsverket meddelar länsstyrelserna om sina iakttagelser och preliminära bedömningar. Länsstyrelsen kommer också att vara i behov av denna information för riskklassningen av vad som behöver kontrolleras. På grund av detta behöver länsstyrelsen information för att kunna göra rätt i sitt uppdrag att kontrollera transporter.

Livsmedelsverket ska enligt våra förslag även ta över livsmedelskontrollen inom primärproduktionen. Eftersom länsstyrelserna fortsatt kommer att utföra djurskyddskontroller är det en fördel för effektiviteten av kontrollen om information som länsstyrelserna samlar in vid djurskyddskontroller kan föras över till Livsmedelsverket. Det kan t.ex. vara information som visar på brister i livsmedels-, foder- eller ABP-hanteringen som behöver föras över till Livsmedelsverket för åtgärder enligt artikel 137 och 138 i kontrollförordningen.

I samtliga ovan nämna situationer kommer kontrollmyndigheterna att vara hänvisade till att tillämpa de generella undantagen i 10 kap. OSL som redogjorts för ovan, som enligt vår bedömning inte regelmässigt kan användas av myndigheterna.

I betänkandet SOU 2024:44 *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, gjordes bedömningen att bestämmelserna i 10 kap. OSL har begränsningar som gör att de inte är tillräckliga för att fullt ut möjliggöra det informationsutbyte som behövs för en effektiv kontroll på kontrollförordningens områden, inte bara för fuskkontroll utan för all kontroll enligt kontrollförordningen. I likhet med de bedömningar som görs i betänkandet SOU 2024:44 anser vi på samma sätt att det

finns ett behov av sekretessbrytande bestämmelser i syfte att underlätta eller möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheterna.¹⁶ I betänkandet föreslås att det i samtliga berörda sakområdeslagar införs en uppgiftsskyldighet som gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. I betänkandet uttalas att för att täcka in alla situationer är det lämpligt att bestämmelsen gäller såväl då en kontrollmyndighet behöver vissa uppgifter från en annan kontrollmyndighet som då en kontrollmyndighet förfogar över uppgifter som kan antas vara av betydelse för en annan kontrollmyndighet. Vidare görs bedömningen att det inte finns någon anledning att begränsa uppgiftsskyldigheten till att endast avse fuskkontroll. Detta bl.a. mot bakgrund av att det enligt kontrollförordningen finns en skyldighet för medlemsstaten att säkerställa en effektiv och verkningsfull samordning mellan berörda myndigheter, liksom en enhetlig och verkningsfull offentlig kontroll i hela landet enligt artikel 4.2 om en medlemsstat lägger ansvaret för offentlig kontroll på mer än en kontrollmyndighet.

I samma betänkande föreslås att nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet bl.a. införs i 12 b § i livsmedelslagen, 20 b § i lagen om foder och animaliska biprodukter och 8 kap. 7 a § i djurskyddslagen. Vårt uppdrag omfattar endast kontrollen avseende livsmedel, foder och ABP samt viss djurskyddskontroll i samband med slakt. Vi instämmer i de bedömningar som avser livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen och föreslår på samma sätt att författningsförslagen införs. Vi bedömer således på samma sätt att de utpekade myndigheterna som ansvarar för kontroll och annan offentlig verksamhet enligt dessa sakområdeslagar ska ges bättre möjlighet att utbyta uppgifter med varandra och att det därför bör införas en uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter. För att täcka in alla situationer är det lämpligt att regleringen gäller såväl då en kontrollmyndighet behöver vissa uppgifter från en annan kontrollmyndighet som då en kontrollmyndighet förfogar över uppgifter som kan antas vara av betydelse för en annan kontrollmyndighet och att uppgiftsskyldigheten ska få en relativt vid utformning. I likhet med slutsatserna i betänkandet SOU 2024:44 anser vi att kriterierna för utlämnande bör utformas på olika sätt beroende på vilken myn-

¹⁶ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 459–516.

dighet som tar initiativ till att uppgiften lämnas ut och i enlighet med de förslag som framgår i betänkandet. Däremot anser vi att det för tydlighetens skull finns anledning att dela upp de i betänkandet (SOU 2024:44) föreslagna bestämmelsen i två paragrafer. Det införs därför två nya bestämmelser i respektive sakområdeslagar, dvs. 19 b och 19 c §§ i livsmedelslagen, 20 b och 20 c §§ lagen om foder och animaliska biprodukter respektive 8 kap. 7 a och 7 b §§ i djurskyddslagen. Bestämmelserna gör det möjligt för kontrollmyndigheter att lämna uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförfordningen.

Den ena bestämmelsen innebär att kontrollmyndigheterna till behörig myndighet ska anmäla en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde. En sådan liknande bestämmelse finns i 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Det är enligt vår bedömning rimligt att en motsvarande skyldighet ska gälla för de kontrollområden i livsmedelskedjan som omfattas av vår utredning. Om en myndighet gör iakttagelser eller får tillgång till uppgifter som kan vara av betydelse för en annan kontrollmyndighets kontroll bör kraven för utlämnande däremot inte ställas högt. Det kan vara svårt för myndigheten att avgöra om en viss uppgift behövs för den andra myndighetens verksamhet eller inte. Dessutom ska inte uppgifter delas mellan myndigheter utöver vad som är nödvändigt för de enskilda myndigheternas verksamhet. Genom att låta skyldigheten inträda först för omständigheter som kan leda till åtgärder tydliggörs att inte alla uppgifter eller iakttagelser som rör en annan kontrollmyndighets ansvarsområde ska anmälas, utan endast sådant där man kan anta att det finns skäl att vidta en åtgärd. I första hand bör det röra sig om misstankar om bristande efterlevnad (artiklarna 137 och 138 i kontrollförfordningen), men det kan också vara fråga om andra typer av åtgärder enligt kontrollförfordningen och enligt nationell lagstiftning. Bedömningen av om en omständighet ska anmälas eller inte görs av den utlämnande myndigheten och bör inte förutsätta någon närmare utredning. Myndigheten förväntas inte heller sätta sig in i andra myndigheters regelverk för att kunna ta ställning till om en omständighet ska anmälas eller inte. Det som avses är situationer där en kontrollmyndighet uppmärksammar en omständighet som den enkelt bedömer att en annan

kontrollmyndighet bör få kännedom om för att kunna vidta någon åtgärd. Om bedömningen är att det inte finns skäl att anmäla omständigheten är det i stället möjligt för den ansvariga myndigheten att begära ut uppgifterna. Exempel på när informationsutbyte ska kunna ske på initiativ från den myndighet som har uppgiften är, som redan nämnts, om länsstyrelsen vid djurskyddskontroller upptäcker brister i livsmedels- eller foderhanteringen inom primärproduktionen.

Den andra bestämmelsen innebär att en kontrollmyndighet även ska lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625. Vid formuleringen av denna bestämmelse har 13 a § förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn använts som förebild, där det stadgas att marknadskontrollmyndigheter ska lämna de uppgifter till varandra som *behövs* för att de ska kunna utföra sin marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020. Exempel på situationer där vi anser att det måste finnas möjlighet till informationsutbyte där en kontrollmyndighet begär information från en annan kontrollmyndighet, är om Jordbruksverket behöver information om överlåtna foder- eller ABP-anläggningar.

Det kan tilläggas att det är svårt att i detalj reglera vilka uppgifter en myndighet behöver få del av för att kunna utföra kontroll. Vilka specifika uppgifter en behörig myndighet kommer att behöva har den själv bäst möjlighet att överblicka. Det ankommer på den myndighet som begär uppgiften att själv avgöra om uppgiften behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Vi anser att de sekretessbrytande bestämmelserna ska införas i lag. Vi gör också bedömningen att uppgifterna ska avse såväl offentlig kontroll som annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen, eftersom vissa av de moment som ingår i handläggningen av ett kontrollärende anses utgöra annan offentlig verksamhet, t.ex. uppgifter som behövs för riskklassning av en anläggning.

I betänkandet SOU 2024:63 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* har nyligen lagts fram ett förslag om att det i offentlighets- och sekretesslagen ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska för-

hållanden. I betänkandet görs bedömningen att den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen innebär att de myndigheter som bestämmelsen är tillämplig på *får* lämna ut de uppgifter som omfattas av den. Det innebär att myndigheterna – även om de inte har något uppdrag som uttryckligen motiverar det – får lämna ut uppgifter i enlighet med den sekretessbrytande bestämmelsen på eget initiativ. Vi föreslår att det införs bestämmelser som innebär en skyldighet för en kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, att anmäla omständigheten till den behöriga myndigheten. Vi föreslår också att det införs bestämmelser som innebär en skyldighet för en kontrollmyndighet att lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625. Våra förslag förefaller vara något mer långtgående än det förslag som har lagts fram i betänkandet SOU 2024:63.

20.1.5 Information om verksamheter och om utförda kontroller ska kunna föras över från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna utan hinder av sekretess

Bedömning: De nya bestämmelserna om uppgiftsskyldighet som ska införas i livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter möjliggör för de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna att inom områdena livsmedel, foder och ABP att lämna ut de uppgifter på begäran av Livsmedelsverket och Jordbruksverket som behövs för myndigheternas nya uppgifter avseende offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625. Det behövs inga ytterligare bestämmelser i syfte att möjliggöra informationsutbytet mellan nuvarande kontrollmyndigheter och de nya kontrollmyndigheterna.

Med våra förslag kommer Livsmedelsverket, avseende kontrollen av livsmedel, och Jordbruksverket, avseende kontrollen av foder och ABP, behöva inhämta en stor mängd information i samband med

att myndigheterna tar över kontrolluppgifter från kommunerna och länsstyrelserna. Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer att behöva all den information som behövs för att de ska kunna utföra sina nya kontrolluppgifter i enlighet med våra förslag. Det är information om registrerade verksamheter eller anläggningar och handlar exempelvis om var de är belägna, vem som är ansvarig företrädare, adress- och personuppgifter, tidigare kontrollresultat, viktig dokumentation och underlag inför planering och beslut i samband med kontroll men även andra beslut såsom anläggningarnas riskklassificering och avgiftsbeslut. För att alla nödvändiga uppgifter och handlingar som kommunerna och länsstyrelserna har avseende kontrollobjekten ska kunna flyttas över krävs att detta sker utan hinder av sekretess.

Vi bedömer att de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter möjliggör att nuvarande kontrollmyndigheter inom områdena livsmedel, foder och ABP kommer att kunna lämna ut uppgifter på begäran av Livsmedelsverket och Jordbruksverket som behövs för deras nya uppgifter avseende offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Uppgiftsskyldigheten i andra stycket medför att de uppgifter som är nödvändiga för dessa ändamål kan lämnas över från de nuvarande kontrollmyndigheterna till de nya kontrollmyndigheterna utan hinder av sekretess. En sekretessbrytande bestämmelse medför inte att de aktuella uppgifterna automatiskt blir offentliga i samband med en överföring, utan de fortsätter att ha ett sekretesskydd även hos de nya kontrollmyndigheterna.

Det kan variera från ärende till ärende vilka uppgifter som kan anses nödvändiga att föra över. Det är i första hand Livsmedelsverket och Jordbruksverket som avgör vilka uppgifter som behövs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sitt uppdrag i enlighet med kontrollförordningen. Det är ändamålet med användningen av uppgifterna som styr vilka uppgifter som nuvarande kontrollmyndigheter ska lämna, vilket bl.a. handlar om att de nya kontrollmyndigheterna ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt tillämpligt regelverk.

När det gäller sekretessbrytande regler till förmån för myndigheter avseende uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste hänsyn tas till att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i sina personliga förhållanden. Såsom

vi har konstaterat ovan får en inskränkning i denna fri- och rättighet endast göras i lag. De uppgifter som nuvarande kontrollmyndigheter kommer att lämna över till de nya kontrollmyndigheterna kommer bl.a. att avse enskildas personliga förhållanden. Syftet med våra förslag är inte att de nya kontrollmyndigheterna ska få tillgång till ytterligare uppgifter, utan överföringen av uppgifterna möjliggör att de nya kontrollmyndigheterna ska ha tillgång till samma uppgifter som nuvarande kontrollmyndigheter för att kunna utföra sina kontrolluppgifter i enlighet med kontrollförfordningen. Vi bedömer därför sammanfattningsvis att det inte behövs ytterligare sekretessbestämmelser i syfte att möjliggöra informationsutbytet mellan nuvarande kontrollmyndigheter och de nya kontrollmyndigheterna i samband med överflyttningen av kontrollansvaren för livsmedel, foder och ABP till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket.

20.2 Behandling av personuppgifter

Genom en reglering i regeringsformen har den personliga integriteten ett grundlagsskydd i Sverige. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen framgår att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Inskränkningar i detta skydd får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen enbart göras genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen innebär alltså att regleringar som medför en inskränkning av rätten till skydd för den personliga integriteten måste ske i form av lag.

Dataskyddsförordningen¹⁷ är det grundläggande regelverket för behandling av personuppgifter. Syftet med förordningen är att skydda

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (GDPR).

fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen.

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (den svenska dataskyddslagen) innehåller bestämmelser som på ett generellt plan kompletterar dataskyddsförordningen. De nationella bestämmelser som behövs eller är lämpliga och som är av generell karaktär, i betydelsen att de rör hela samhället eller flertalet myndigheter, finns i denna lag. Lagen reglerar bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (1 kap. 6 § dataskyddslagen), vilket gör det möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika s.k. registerförfattningar som kan meddelas i såväl lag som förordning. Dessa författningar har alltså företräde framför den generella regleringen i dataskyddslagen. Ett exempel på en registerförfattning är Brottsdatalagen (2018:1177) som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna, bl.a. Polismyndigheten och Tullverket. Det finns ingen registerförfattning för myndigheterna inom livsmedelskedjan.

I registerförfattningarna finns viktiga bestämmelser om integritetsskydd, vars huvudsakliga syfte är att reglera hanteringen av register eller andra samlingar av personuppgifter vid myndigheterna. Registerförfattningarna reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter och är utformade för att ge ett integritetsskydd som är anpassat utifrån respektive myndighets hantering av personuppgifter i de fall då det finns behov av att avvika från eller komplettera det integritetsskydd som de övergripande personuppgiftslagarna annars ger.¹⁸

Förutom de svenska reglerna i grundlag och lag, finns bestämmelser om skydd för enskilda personliga integritet i en del internationella överenskommelser, såsom exempelvis den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som gäller som svensk lag. Sverige är även folkrättsligt bundet av Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionen innehåller bestämmelser som ger uttryck för en rad grundläggande

¹⁸ SOU 2021:43, *Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar*, s. 367.

principer om dataskydd. Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter.

20.2.1 Dataskyddsförordningen

Enligt artikel 131.2 i kontrollförordningen får medlemsstaterna och kommissionen behandla personuppgifter genom Imsoc och alla dess komponenter endast i syfte att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i enlighet med kontrollförordningen och med de bestämmelser som avses i artikel 1.2. Vid behandling av personuppgifter som utförs i medlemsstaterna i enlighet med kontrollförordningen ska dataskyddsförordningen tillämpas (artikel 143 i kontrollförordningen).

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar, med vissa undantag, sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 dataskyddsförordningen).

Enligt dataskyddsförordningen avses med personuppgift varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokalisering, uppgift eller onlineidentifikation eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet (artikel 4.1). Med behandling avses en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2).

I artikel 6 i dataskyddsförordningen stadgas det grundläggande kravet att det ska finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Det finns enligt artikel 6 sammanlagt sex rättsliga grunder för att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig. Dessa

är i korthet att det finns ett samtycke till personuppgiftsbehandlingen (artikel 6.1 a), den registrerade har ett avtal eller ska ingå i ett avtal med den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 b), behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c), behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (artikel 6.1 d), behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e) och att behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (artikel 6.1 f). En behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett villkor i artikel 6.1 är uppfyllt. Uppräkningen av de rättsliga grunderna i artikel 6.1 är uttömmande. Om ingen av de grunder som anges där är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte genomföras.

Utöver det grundläggande kravet att behandling av personuppgifter måste vara laglig framgår därutöver av artikel 5 ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Bland dessa kan nämnas att all personuppgiftsbehandling måste vara laglig, korrekt och präglas av öppenhet (artikel 5.1 a). Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b). Uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1 c).

Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är grundläggande och kumulativa, vilket innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Av artikel 6.3 följer att den rättsliga grunden, vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska i sin tur fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Artikel 6.1 e kompletteras av 2 kap. 2 § data-

skyddslagen som anger att den lagliga grunden i artikeln kan användas för behandlingar som är nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Behandling av vissa känsliga personuppgifter är som huvudregel förbjuden, förutom i vissa specifikt angivna fall (artikel 9.1). Ett av undantagen är behandlingar som är nödvändiga på grund av ett viktigt allmänt intresse som ska följa av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt (artikel 9.2 g). Enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen är en behandling som är nödvändig för handläggningen av ett ärende ett sådant viktigt allmänt intresse som medför att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet.

20.2.2 Förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen

Bedömning: De nya bestämmelserna om skyldighet att lämna uppgifter kommer i viss utsträckning medföra en utökad behandling av personuppgifter.

Våra förslag medför också att ny personuppgiftsbehandling sker i samband med en överföring av information från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna.

De rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling är utförande av uppgifter av allmänt intresse och fullgörande av en rättslig förpliktelse och som ett led i myndighetsutövning. Behandlingen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och övriga bestämmelser om dataskydd och personlig integritet.

De nya uppgiftsskyldigheterna vi föreslår kommer att innebära ett utökat uppgiftsutbyte mellan, och uppgiftslämnande till, kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Detta informationsutbyte kommer i viss utsträckning innefatta personuppgifter. Vi delar slutsatserna i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att även om förslagen innebär att en större mängd personuppgifter kommer behandlas av kontrollmyndigheterna är det i huvudsak fråga om samma typ av uppgifter som behandlas redan i dag, som till exempel uppgifter om ansvariga företrädare, kontaktuppgifter, uppgifter

av ekonomisk natur, vilka direkt eller indirekt kan kopplas till en fysisk person, och för samma typ av ändamål, dvs. för ändamålet att planera och utöva kontroll enligt kontrollförordningen.

De nya uppgiftsskyldigheterna innebär också att information om verksamheter och om tidigare kontroller ska kunna föras över från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna. Även här är det i huvudsak fråga om samma typ av uppgifter som kommer att behandlas. Däremot kräver överlämnandet av uppgifterna ett nytt rättsligt stöd.¹⁹ Eftersom Livsmedelsverket och Jordbruksverket redan i dag behandlar personuppgifter i sin ärendehandläggning krävs det däremot inte något nytt rättsligt stöd för detta.

Rättslig grund för de nya uppgiftsskyldigheterna

När det gäller de rättsliga grunderna för de nya uppgiftsskyldigheterna är dessa att behandlingen är nödvändig för att kontrollmyndigheterna ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning) samt att behandlingen krävs för att kontrollmyndigheterna ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). De personuppgifter som kommer att behandlas inom ramen för det utökade informationsutbytet kommer därmed behandlas på samma lagliga grund som kontrollmyndigheternas befintliga behandling av personuppgifter. Ändamålen för personuppgiftsbehandlingen kommer alltså att vara desamma, dvs. att kontrollmyndigheterna ska kunna utföra effektiv, verkningsfull och likvärdig kontroll enligt kontrollförordningen samt planering av denna.

Vi delar också den bedömning som görs i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) om att det integritetsintrång som en behandling av personuppgifterna kan innebära är proportionerligt. Den utökade behandlingen av personuppgifter kommer att handla om personuppgifter som direkt eller indirekt är hänförliga till en viss verksamhet som är föremål för offentlig kontroll. Det kommer dessutom inte primärt handla om behandling av känsliga personuppgifter. Behandlingen kommer att avse personuppgifter av samma typ och för i allt

¹⁹ Se dock även Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2021 ref. 10.

väsentligt samma ändamål som myndigheterna utför i dag. Det kommer heller inte vara fråga om någon betydande ökning av mängden personuppgifter som behandlas jämfört med i dag.

I likhet med slutsatserna i betänkandet SOU 2024:44 bedömer vi också att det finns stöd i det generella dataskyddsregelverket för den behandling av personuppgifter med förslagen angående uppgiftsskyldigheten och att det inte behöver införas några ytterligare bestämmelser för att möjliggöra behandlingen. Den utökade personuppgiftsbehandlingen innebär dock att kontrollmyndigheterna behöver se över sin hantering av personuppgifter för att säkerställa att den i alla avseenden är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Rättslig grund för överföring av information från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna

När det gäller överföringen av information till de nya kontrollmyndigheterna går det att konstatera att uppgifterna initialt har behandlats för ett annat ändamål, nämligen att nuvarande kontrollmyndigheter ska kunna uppfylla sina kontrollansvar inom områdena livsmedel, foder och ABP. Med våra förslag är det i stället Livsmedelsverket och Jordbruksverket som kommer att ta över kontrollen avseende dessa områden. Vi bedömer dock att flera rättsliga grunder är tillämpliga för den nya personuppgiftsbehandling som krävs för överföringen av uppgifterna till de nya kontrollmyndigheterna. Behandlingen krävs för att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse (offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen), för att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse och behandlingen är ett led i Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets myndighetsutövning.

Dessa grunder innebär exempelvis att myndigheterna får bedriva verksamhet inom sina befogenheter och genomföra åtgärder för att fullgöra de uppdrag som ankommer på dem genom bl.a. lag, förordning eller regleringsbrev. Den behandling av personuppgifter som krävs för att genomföra överföringen kommer att följa av lag och förordning.

Även i denna del anser vi att det integritetsintrång som en behandling av personuppgifterna kan innebära är proportionerligt. Den förändrade behandlingen av personuppgifter kommer att handla om

personuppgifter som direkt eller indirekt är hänförliga till en viss verksamhet som är föremål för offentlig kontroll. Det kommer dessutom inte primärt handla om behandling av känsliga personuppgifter. Behandlingen har dessutom endast att göra med att nya kontrollmyndigheter ska kunna utföra samma uppgifter som nuvarande kontrollmyndigheter har, vilket framgår av lag eller förordning.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns stöd i det generella dataskyddsregelverket för den behandling av personuppgifter som blir aktuell i samband med informationsöverföringen från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna och att det inte behöver införas några ytterligare bestämmelser för att möjliggöra behandlingen. Kontrollmyndigheterna behöver dock även i detta avseende inför behandlingen se över sin hantering av personuppgifter för att säkerställa att den i alla avseenden är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. De behöver också säkerställa att obehöriga inte tar del av uppgifterna och att uppgifterna inte blir tillgängliga för ett större antal personer än nödvändigt. Kontrollmyndigheterna får även komma överens om hur överföringen rent praktiskt ska gå till, om det ska ske elektroniskt, i pappersform eller på annat sätt. Oavsett tillvägagångssätt bör staten vidta åtgärder för att harmonisera och underlätta överföringen av information.

20.3 Det finns ett behov av att utreda vilka It-lösningar som den nya kontrollorganisationen kräver

Bedömning: Regeringen bör ge Livsmedelsverket och Jordbruksverket i uppdrag att utreda vilka It-lösningar som det kommer att finnas behov av med den nya organisationsstrukturen. Myndigheterna bör särskilt utreda behovet av och möjligheterna att skapa ett gemensamt anläggningsregister med den nya kontrollorganisationen och att företags ansökan om godkännande respektive anmälan om registrering ska kunna ske samlat i en för myndigheterna gemensam digital tjänst.

Enligt artikel 10.2 i kontrollförordningen ska de behöriga myndigheterna, utan att det påverkar bestämmelserna om befintliga förteck-

ningar eller register som upprättats utifrån de bestämmelser som avses i artikel 1.2, upprätta en förteckning över aktörer och hålla den uppdaterad. I kapitel 5 har vi också redogjort för i vilken utsträckning olika aktörer behöver ansöka om godkännande eller anmäla för registrering till behörig myndighet. Syftet med registreringen av anläggningar är att kontrollmyndigheten ska ha kännedom om anläggningen så att kontrollmyndigheten bl.a. ska kunna utföra den riskbedömning som behövs för planeringen av kontrollen, samt var den är lokaliserad så att myndigheten har möjlighet att utföra offentlig kontroll. Ett anläggningsregister möjliggör för kontrollmyndigheterna att planera och utföra riskbaserad kontroll i enlighet med de krav som ställs i kontrollförordningen.

I dag har varje enskild kontrollmyndighet ett eget register över de anläggningar som den har kontrollansvar för och registrerad information är vanligen bara känd av respektive myndighet. Med våra förslag kommer Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket ha var sina register över de anläggningar som de har kontrollansvar för och om någon av myndigheterna behöver information om en viss anläggning eller verksamhet, måste således myndigheterna begära ut uppgifterna från varandra.

I en förstudie från Livsmedelsverket, som redovisades år 2020 i en förstudierapport,²⁰ tittade Livsmedelsverket på hur olika digitaliseringslösningar kan bidra till ökad effektivitet och likvärdighet i kontrollen och samtidigt förenkla för livsmedelsföretag. I förstudierapporten lämnades bl.a. förslag till en söktjänst som skulle ge möjlighet för myndigheterna att söka uppgifter om livsmedelsföretag och anläggningar. Sökning skulle vara möjlig att göra på verksamhetsutövarens person- eller organisationsnummer, verksamhetsutövarens namn och verksamhetens (anläggningens) namn. Resultatet skulle exempelvis visa anläggningens namn, vilken kontrollmyndighet som ansvarar för kontrollen av anläggningen, var anläggningen är belägen, vilken verksamhet som bedrivs i anläggningen, riskklassningsuppgifter, datum för de tre senaste kontrollerna och resultatet från de tre senaste kontrollerna. Livsmedelsverket angav vidare i rapporten att en möjlig vidareutveckling av söktjänsten skulle kunna vara en version avsedd för allmänheten. I rapporten lämnades också förslag på en e-tjänst för ansökan om godkännande respektive anmälan om registrering av en livsmedelsanläggning, oavsett vilken verksamhet

²⁰ Livsmedelsverket, *Digitalisering av den nationella kontrollkedjan*, 2020-06-12, dnr 2019/02415.

det hade rört sig om och oavsett var i landet. Enligt Livsmedelsverket skulle e-tjänsten kunna utgöra en del i en så kallad samttjänst på verksamt.se, där företagare kan söka alla tillstånd och bara behöver fylla i varje uppgift en gång. I rapporten identifierade Livsmedelsverket andra behov av nationella digitaliseringsåtgärder.

Vi har kunnat konstatera att de digitala behov som Livsmedelsverket identifierade i förstudierapporten är mycket efterfrågade, både av kontrollmyndigheterna och företagen. Med våra förslag finns det enligt vår bedömning betydligt bättre möjligheter att utveckla och införa de olika efterfrågade It-lösningar eftersom antalet kontrollmyndigheter kommer att minska drastiskt. Eftersom Livsmedelsverkets förstudie utgår ifrån dagens kontrollorganisation anser vi att en utredning bör göras med hänsyn till de nya förutsättningar som kommer att gälla med den kontrollorganisation som vi föreslår. Vi anser därför att Livsmedelsverket och Jordbruksverket gemensamt bör få ett regeringsuppdrag att utreda vilka It-lösningar som det kommer att finnas behov av med den nya kontrollorganisationen och att även identifiera It-lösningar som kan bidra ytterligare till att förenkla för både företag och myndigheter.

21 Överväganden finansiering

I kapitel 9 ges en beskrivning av hur den offentliga kontrollen av livsmedel, foder, ABP och djurskydd i samband med slakt finansieras. I kapitel 15 redogörs för de utmaningar som finns med dagens avgiftssystem.

Vårt uppdrag innefattar att övergripande analysera vilka typer av kontroller som bör finansieras med avgifter och om det finns vägande skäl som gör det samhällsekonomiskt motiverat att finansiera särskilda typer av kontroll med allmänna medel. Därutöver ska vi ta ställning till om systemet med årlig avgift för kontroller av regelverket om foder och ABP bör ersättas av en efterhandsdebitering av avgiften.

Vi ska också föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, inom områdena livsmedel, foder och ABP samt för angränsande djurskyddskontroller för att bl.a. stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan.

Slutligen innefattar uppdraget att, för den typ av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utredaren bedömer bör finansieras med avgifter, föreslå enkla och förutsägbara avgifter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning, som utifrån målsättningen om att de ska vara likvärdiga inom en och samma bransch, också underlättar för företag att konkurrera på lika villkor.

21.1 Allmänna överväganden om finansieringen av den offentliga kontrollen

Att tillsyn i den offentliga verksamheten i normalfallet bör finansieras genom avgifter har motiverats bl.a. genom att skatteuttaget kan begränsas och att avgifter medför en möjlighet att påverka en viss marknad. Det kan också påverka beteendet hos vissa objekt som kontrol-

leras och vara ett styrmedel för god efterlevnad. Regeringen har dock uttalat att det inom vissa områden kan vara lämpligare att låta tillsynen finansieras via skattemedel. Som exempel har regeringen tidigare angett situationen då företagens eller kontrollmyndighetens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiftens storlek. Det kan också finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga eller andra bärande motiv för att låta kontrollen finansieras med skattemedel, särskilt inom områden där kontrollen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet (avsnitt 9.1.3).

För myndigheternas offentliga kontroll inom livsmedelskedjan har utgångspunkten varit att kontrollen så långt som möjligt ska finansieras genom att avgifter tas ut av de verksamheter som kontrolleras. Regeringen har tidigare uttalat att det inte finns skäl att frångå principen om att offentlig kontroll så långt som möjligt ska finansieras genom avgifter, så länge som myndigheterna utför en motprestation som kommer den som betalat avgiften till del. Regeringen har gjort bedömningen att livsmedelskontrollen är en sådan motprestation (avsnitt 9.3.1).

Redan i dag görs undantag från att betala avgift för vissa kategorier av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Exempelvis finansieras länsstyrelsernas offentliga kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen med allmänna medel, bl.a. med hänvisning till att en sådan finansieringsform stärker det svenska jordbrukets konkurrenskraft. Det avser primärproducenter inom livsmedel och foder, dvs. lantbrukare som föder upp djur till livsmedelsproduktion eller som odlar grödor till livsmedel eller foder. Det kan också noteras att länsstyrelsens planerade offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet inom området djurskydd, som ligger utanför denna utredning, finansieras genom allmänna medel. Även offentlig kontroll som genomförs inom ramen för vissa kontrollprogram, samt planerad kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter, finansieras genom allmänna medel. Detsamma gäller slakt- och vilthanteringsanläggningar som delvis finansieras med skattemedel (avsnitt 9.4.2).

21.1.1 Avgiftsfinansiering bör vara utgångspunkten

Vi anser i likhet med vad regeringen tidigare har uttalat att huvudregeln alltså bör vara att myndigheternas kontroll inom livsmedelskedjan ska finansieras med avgifter så länge det finns en tillräcklig motprestation från myndighetshåll. Ett företag inom livsmedelskedjan kan bedrivas av såväl fysiska som juridiska personer och utgör i de flesta fall en näringsverksamhet som verkar på en kommersiell marknad.¹ Kännetecknande för en näringsverksamhet är att verksamheten har en självständighet och varaktighet samt att syftet med verksamheten är att den går med vinst.² Att stötta vinstdrivande företag med offentliga medel aktualiserar regler om statsstöd och subventioner av olika slag måste därför vara välgrundade och uppfylla specifika villkor.

Trots utgångspunkten att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör finansieras med avgifter kan det finnas vägande skäl för att helt eller delvis finansiera viss offentlig kontroll med allmänna medel. Att avgifterna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inte får ha en negativ påverkan på företagens konkurrenskraft är en viktig aspekt i detta sammanhang. Offentlig kontroll av specifika livsmedel som har en direkt betydelse för samhället som helhet, bl.a. ur beredskapssynpunkt, är också av betydelse. Nedan redogör vi för de generella utgångspunkter vi anser bör beaktas vid bedömningen av hur finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i Sverige bör utformas.

21.1.2 Landsbygdens utveckling, tillväxt och sysselsättning

Verksamheter i livsmedelskedjan har förutsättningar att bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. De gröna näringarna och livsmedelsindustrin är viktiga för hållbar utveckling och tillväxt i hela landet. I delar av landet är ett aktivt jordbruk en förutsättning för boende och en positiv utveckling av landsbygden. Jordbrukslandskapet innehåller natur- och kulturvärden som har stor betydelse för bl.a.

¹ Ett livsmedelsföretag kan även drivas utan vinstintresse men räknas ändå som ett livsmedelsföretag som måste registreras eller godkännas och därigenom omfattas av myndigheternas kontroll.

² <https://www.skatteverket.se/foretag/drivaforetag/startaochregistrera/vadarnaringsverksamhet.4.6efe6285127ab4f1d25800025792.html?q=n%C3%A4ringsverksamhet>, hämtad den 7 januari 2025.

besöksnäring, friluftsliv och livskvalitet för boende och besökare. Många jordbruksföretag utvecklar nya affärsidéer och kompletterande verksamhet. Även detta bidrar till sysselsättning och tillväxt. Primärproduktionen och livsmedelsförädlingen är regionalt och lokalt en viktig del av ekonomin, näringslivsutvecklingen och sysselsättningen.³

Verksamheter som finns representerade, bl.a. inom jordbruk som har diversifierade verksamheter där förädling sker i ett eller flera steg, bidrar till en levande landsbygd och genererar mervärden och tillväxt. Företagen utgör också ett viktigt bidrag till svensk livsmedelsproduktion och är viktiga ur beredskapssynpunkt.

Vi bedömer att en viktig utgångspunkt vid konstruktionen av hur finansieringen av den offentliga kontrollen ska ske, är att hänsyn behöver tas till hur landsbygdens utveckling, tillväxt och sysselsättning påverkas av finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

21.1.3 Hur konkurrenskraften i livsmedelskedjan påverkas av principerna för nuvarande finansiering och avgiftskonstruktioner

Begreppet konkurrenskraft

Begreppet konkurrenskraft är ett sätt att beskriva ett företags eller lands förmåga att klara sig i konkurrensen mot andra aktörer eller länder på en viss marknad. Konkurrenskraften påvisas exempelvis genom förmågan att sälja varor och tjänster till en annan marknad. God konkurrenskraft innebär att ett företag eller land har varor eller tjänster med god efterfrågan på marknaden och som inte enkelt kan bytas ut mot en liknande vara eller tjänst. Att vara konkurrenskraftig innebär nödvändigtvis inte att man har god lönsamhet, men för att vara konkurrenskraftig över tid behövs en tillfredsställande lönsamhet. Enligt en definition från EU-kommissionen handlar konkurrenskraft om ett företags eller lands förmåga att sälja och förse en marknad med varor och tjänster, ta del av möjligheterna som erbjuds på en globalt integrerad marknad och dra nytta av internationell handel.⁴

³ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt*, s. 10.

⁴ SOU 2024:56, *Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd*, s. 81.

Generellt om konkurrenskraften i livsmedelskedjan

I budgetpropositionen för år 2025 redogör regeringen för utvecklingen av livsmedelssektorn. För att redovisa resultat och bedöma hur utvecklingen av livsmedelssektorn bidrar till målet för utgiftsområdet, för livsmedelsstrategin och för de strategiska områdena bedömde regeringen följande indikatorer för livsmedelskedjan som centrala:⁵

- nettomarginal i livsmedelssektorn,
- förädlingsvärde i livsmedelssektorn, och
- antal sysselsatta i livsmedelssektorn.

Utvecklingen av indikatorn *nettomarginalen* i livsmedelskedjan visar att restaurangledet var den del av livsmedelskedjan som drabbades hårdast av pandemin och efter en tillfällig förbättring under år 2021 sjönk nettomarginalen igen under år 2022. Under 2022 påverkade den ökade inflationen och prisökningarna såväl företagens kostnader som konsumenternas efterfrågan, vilket ledde till vikande lönsamhet. Primärproduktionen var det enda ledet i livsmedelskedjan vars nettomarginal ökade mellan 2021 och 2022. Primärproduktionen påverkades under 2022 av stora prisökningar för de insatsvaror som jordbruket använder. Samtidigt steg avräkningspriserna för viktiga jordbruksprodukter såsom spannmål och mjölk. Regeringen beslutade också om ett krisstöd som började betalas ut under 2023 till lantbrukare som drabbats av den sommarens svåra torka och efterföljande nederbörd. Tillsammans med stora skördar blev det samlade resultatet en kraftig ökning i företagsinkomsten. Livsmedelsindustrins marginaler pressades av högre råvarukostnader och utmaningar i att höja priset på sina produkter.⁶

Indikatorn *förädlingsvärde* i livsmedelskedjans sektorer visar livsmedelssektorns bidrag till Sveriges BNP och förändringen speglar utvecklingen av omsättningen i de olika delarna av livsmedelskedjan. Det totala förädlingsvärdet i livsmedelskedjan uppgick till drygt 202 miljarder kronor år 2021, vilket är 4 procent högre jämfört med år 2016. Livsmedelskedjan hade en svagare tillväxt mellan åren 2016

⁵ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, Utgiftsområde 23, s. 17.

⁶ A.a., s. 18.

och 2020 (4 procent) jämfört med det totala näringslivet (14 procent).⁷

Indikatorn *sysselsatta i livsmedelskedjans sektorer* ökade mellan 2021 och 2022. Mycket av ökningen återfinns inom restaurangledet som ökat både 2021 och 2022 efter en kraftig nedgång under pandemin. Inom handel med livsmedel ökade antalet sysselsatta 2022 jämfört med året tidigare och även inom livsmedels- och dryckesvarutillverkningen syns en mindre ökning.⁸

När det gäller konkurrenskraften i livsmedelskedjan har regeringen beträffande redovisning av resultat och bedömningen av hur utvecklingen av förenkling för företag i livsmedelskedjan bidrar till målet för utgiftsområdet och det strategiska området *Regler och villkor*, använt sig av en kompletterande indikator. Andel företag i livsmedelskedjan som upplever att lagar och myndighetsregler utgör ett tillväxthinder för sitt företag. Regeringen konstaterar härvid att 41 procent av företagen i livsmedelssektorn anger lagar och myndighetsregler som det största tillväxthindret.⁹

För att redovisa resultat och bedöma hur utvecklingen av jordbruket bidrar till målet för utgiftsområdet och det strategiska området *Regler och villkor* används tre kompletterande indikatorer:

- Produktion av vissa jordbruksprodukter.
- Svenska marknadsandelar.
- Jordbruksmarkens utveckling.

Regeringen konstaterar att 2023 års skörd av spannmål var 20 procent lägre än genomsnittet för de föregående fem åren. Ett ogynnsamt väder med en torr försommar och stora nederbördsmängder på hösten gav en låg skörd och dessutom dåligt kvalitetsutfall. Det ogynnsamma vädret ledde till dålig lönsamhet i växtodlingen 2023. Utöver det har yttre omständigheter som t.ex. de stigande priserna på produktionsmedel till följd av kostnadskrisen och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina påverkat producenternas kostnader och inkomster. Sammantaget har omständigheterna påverkat olika sektorer och enskilda företag olika. Produktionen av griskött minskade 2023. Produktionen av mjölk ökade för första gången på fyra år.

⁷ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, Utgiftsområde 23, s. 18.

⁸ A.a., s. 19.

⁹ A.a., s. 20.

Produktionen av ägg minskade med 10 procent, som en följd av utslaktning efter utbrott av salmonella.¹⁰

Indikatorn svensk marknadsandel visar hur stor del av den totala förbrukningen som produceras i Sverige. Marknadsandelarna för svenskproducerad mat ökade under 2023 för nötkött, mjölk och potatis. Exporten av spannmål minskade kraftigt som en följd av den dåliga skörden. Marknadsandelarna minskade även för ägg och matfågel. Vidare har prisökningar på livsmedel påverkat konsumtionsmönstren.¹¹

Regeringen anger att det är en förutsättning för ökad livsmedelsproduktion att företagen har tillgång till produktiva markresurser och att jordbruksmarkens bördighet behålls och utvecklas samt att det sker en anpassning till det förändrade klimatet. Den totala jordbruksmarksarealen var 2 982 816 hektar år 2023, vilket är en minskning med 19 000 hektar jämfört med år 2022 och en minskning med drygt 100 000 hektar jämfört med år 2010. Jordbruksmarken består till 85 procent av åkermark och 15 procent av betesmark och slåtteräng.¹²

I en rapport från Jordbruksverket 2024¹³ utvärderar verket livsmedelskedjans utveckling över tid från 2016 samt genomförandet av livsmedelsstrategin. I rapporten konstateras att trendanalyserna för livsmedelskedjan totalt inte visar på några statistiskt signifikanta trender över perioden 2016–2022 för några av de indikatorer som används för att mäta lönsamhet, konkurrenskraft eller produktion. Några slutsatser kunde enligt Jordbruksverket därmed inte dras kring huruvida utvecklingen i livsmedelskedjan går i rätt riktning för dessa mått eller ej. Myndigheten framhöll att varje enskilt år har inneburit speciella utmaningar och att de omständigheter som var rådande när livsmedelsstrategin beslutades år 2017 har förändrats anmärkningsvärt. Sett till specifika led och delsektorer i livsmedelskedjan fanns däremot enligt Jordbruksverket vissa statistiskt signifikanta trender över den studerade tidsperioden. Bland annat hade trenden för lönsamheten i restaurangledet gått nedåt, vilket enligt Jordbruksverket till stor del kunde förklaras av minskningen i hushållens disponibla inkomster till följd av ökningarna i inflationen,

¹⁰ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, Utgiftsområde 23, s. 21.

¹¹ A.a., s. 21.

¹² A.a., s. 22.

¹³ Jordbruksverket, *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2024* (Rapport 2024:3).

samt pandemieffekter i form av restriktioner och personalbrist. Samtidigt visade trendanalysen för antalet företag i restaurangledet på en uppåtgående trend, vilket antyder att förväntningar om framtida lönsamhet finns. Trendanalyserna över antalet företag visade enligt Jordbruksverket även en uppåtgående trend för livsmedelsindustrin, men en nedåtgående trend för primärproduktionen. Enligt Jordbruksverket har utvecklingen i livsmedelsindustrin gått stadigt uppåt varje år sedan 2016. Den nedåtgående trenden för primärproduktionen kan enligt Jordbruksverket sannolikt kopplas till den snabba strukturomvandling som sker i det svenska lantbruket i dag, där andelen små och medelstora företag minskar samtidigt som andelen stora företag växer. Denna utveckling beror enligt Jordbruksverket till stor del på att företagen söker stordriftsfördelar.¹⁴

Jordbruksverket kunde också konstatera att exporten av jordbruksvaror och livsmedel har följt en uppåtgående trend och att exporten har ökat varje år sedan 2016. Mellan år 2021 och 2022 var uppgången starkare än mellan några av de tidigare undersökta åren. En del av uppgången kan enligt Jordbruksverket förklaras av den ökade inflationen. Trendanalyserna visade också att Sverige producerar mer griskött och matfågel, samt att andelen av konsumtionen som skulle kunna tillgodoses av svenskproducerat ökar vad gäller nötkött, griskött och matfågel.¹⁵

Avgiftssystemets påverkan på konkurrenskraften

Vi kan konstatera att livsmedelskedjans konkurrenskraft i första hand påverkas av omvärldsfaktorer såsom t.ex. konjunktur, inflation och geopolitiska händelser. För jordbruket utgör vädret en mycket viktig aspekt, där extremväder riskerar att förstöra hela skördar. Regler och villkor utgör också en viktig faktor för livsmedelskedjans konkurrenskraft, och en stor andel livsmedelsföretagare upplever lagar och myndighetsregler som det största tillväxthindret. De materiella reglerna för livsmedels- och fodersäkerhet samt bestämmelser om djurskydd och djurhälsa utgör exempel på regelverk som verksamheter i livsmedelssektorn har att förhålla sig till. Dessa regler upplevs som i grunden viktiga av livsmedelsföretagare och det finns

¹⁴ Jordbruksverket, *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2024* (Rapport 2024:3), s. 4.

¹⁵ A.a., s. 4.

en utbredd acceptans för att den offentliga kontrollen måste finnas. Att det finns en väl fungerande offentlig kontroll medför att det kan säkerställas att produkter från den svenska livsmedelskedjan är säkra för människor och djur, vilket också gagnar konkurrenskraften och svenska företags renommé internationellt. Att regelefterlevnad säkerställs gör också att konkurrens kan ske på lika villkor och konsumenter kan göra välinformerade val utan att vilseledas. Tvärtom kan en sämre fungerande offentlig kontroll leda till att statusen på svenska produkter blir lägre och Sveriges renommé försämras.

När det gäller de avgifter som tas ut av myndigheterna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan finns det även här en övergripande acceptans för principen att avgifter ska tas ut av myndigheterna för den kontroll som utförs. Genom utredningens samtal med olika branscher kan det dock konstateras att dagens avgiftssystem utifrån flera aspekter upplevs hämma konkurrenskraften. Ett sådant exempel är att avgifterna inte upplevs likvärdiga för likartade verksamheter, se mer om detta i kapitel 15. Vad gäller livsmedelskontrollen har vidare framkommit att efterhandsdebiteringen utifrån kontrollmyndigheternas nedlagda tid medför att kostnaden för offentlig kontroll inte anses förutsägbart för företagen. Detta påverkar särskilt mindre företag med begränsade ekonomiska marginaler.

Även om det som tidigare nämnts finns en acceptans för att avgifter tas ut av kontrollmyndigheter upplevs avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som betungande för många mindre företag. Mindre livsmedelsföretag med diversifierade verksamheter finns representerade inom jordbruket men även utanför primärproduktionen, såsom exempelvis ett litet mejeri som köper in mjölk och har en gårdsbutik med café eller en servicebutik på landsbygden. Dessa mindre företag upplever i dag att avgifter från kontrollmyndigheterna utgör ett hinder för tillväxt. Signifikativt för de företag som upplever kontrollavgiften som särskilt betungande är att de bedriver små verksamheter med ett fåtal anställda där förädling sker i ett eller flera steg. Ofta är företagen 853-anläggningar, vars verksamhet ur ett kontrollperspektiv är förenad med särskild risk. De har därmed en hög riskklassning och täta kontrollintervall vilket genererar ett sammantaget högt avgiftsuttag. Inte sällan behöver dessa verksamheter också betala avgifter för kontrollprogram. Enligt vår bedömning måste särskild hänsyn tas till denna typ av mindre

verksamheter för att avgifterna inte ska vara alltför betungande och verka tillväxthämmande.

Sammantaget finns det flera aspekter som vi bedömer att hänsyn behöver tas till när det gäller finansieringen av den offentliga kontrollen.

21.2 Generellt om skattefinansiering som finansieringsform

Det anses generellt samhällsekonomiskt motiverat att ta ut skatt för att finansiera kostnader för exempelvis sjukvård, utbildning och infrastruktur. Effekten av skatteuttaget för sådana verksamheter anses ge betydande fördelar för samhället som helhet, och inte bara för enskilda individer eller grupper. Skattefinansiering används också ofta av fördelningspolitiska skäl för att omfördela resurser och minska ekonomiska ojämlikheter, exempelvis genom att staten tillhandahåller sociala skyddsnät. Verksamheter som bidrar till stabilitet i samhället och säkerhet, t.ex. rättsväsende och försvar, anses generellt också motivera att de finansieras med skattemedel.

Offentlig kontroll i livsmedelskedjan utgör samhällsviktig verksamhet. Den offentliga kontrollen bidrar till att livsmedel är säkra att konsumera, vilket minskar risken för livsmedelsburna sjukdomar och minskar eventuella kostnader för sjukvård och produktivitetsförluster. Den offentliga kontrollen syftar också till att skydda konsumenter från bedrägerier och felaktig märkning av livsmedel. Vidare bidrar den offentliga kontrollen till att upprätthålla rättvisa konkurrensvillkor genom att säkerställa att alla aktörer i livsmedelskedjan följer de regelverk som finns. Därutöver bidrar en fungerande offentlig kontroll till att svenska produkters renommé är högt och underlättar därmed export och internationell handel. Att den svenska livsmedelskedjan är säker främjar också ekonomisk tillväxt. Dessa omständigheter talar i viss mån för att den offentliga kontrollen som helhet, i vart fall indirekt, kommer hela samhället till del. Det är dock förenat med svårigheter att dra några generella slutsatser när det gäller hela livsmedelskedjan. Enligt vår mening behöver en värdering göras utifrån varje kontrollområde av vad som kan motivera en skattefinansiering.

Livsmedelskedjan består av ett stort antal olika företag som verkar i olika led. Företagen har olika förutsättningar att hantera de

krav som ställs upp i lagstiftningen. Kontrollavgiften som betalas för myndigheternas utförande av offentlig kontroll är en av flera utgifter som företagen har. För majoriteten företag är inte kontrollavgiften i sig något som påverkar företagets ekonomi nämnvärt. Avgiften för många mindre verksamheter är dock kännbar och i vissa fall har den en negativ påverkan på företagets expansomöjligheter eller möjligheter att fortsätta bedriva sin verksamhet.

Den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet kan vidare skilja sig mellan olika kontrollområden beroende på risk, som tidigare nämnts. Verksamheter som är förknippade med hög risk, exempelvis animalieanläggningar, är föremål för fler kontroller och därmed blir det totala avgiftsuttaget för dessa företag högre i förhållande till andra mindre riskfyllda verksamheter. Detta leder till att vissa verksamheter betalar högre avgifter för offentlig kontroll än andra verksamheter i förhållande till sin storlek, vilket påverkar framför allt konkurrenskraften hos mindre företag. En delvis skattefinansiering för offentlig kontroll avseende vissa mindre företag som i dag drabbas särskilt hårt av avgifterna kan enligt vår mening vara samhällsekonomiskt motiverad eftersom stärkt konkurrenskraft för dessa företag gynnar hela samhället i form av tillväxt och sysselsättning. Att underlätta för aktörer att producera livsmedel bidrar också till en stärkt livsmedelsförsörjning och beredskap.

Även andra skäl, som tidigare slagits fast av regeringen som områden som anses vara samhällsmotiverade att skattefinansiera, är värnandet av jordbrukets konkurrenskraft eftersom denna bidrar till bl.a. landsbygdens utveckling och sysselsättning. Därtill kommer offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för slakterier och vilthanteringsanläggningar samt den kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelse av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter, som delvis finansieras med anslag.

21.3 Övergripande bedömningar av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som bör finansieras helt eller delvis med allmänna medel

Vårt uppdrag innefattar, som nämns inledningsvis, att övergripande analysera vilka typer av kontroller som bör finansieras med avgifter och om det finns vägande skäl som gör det samhällsekonomiskt moti-

verat att finansiera särskilda typer av kontroll med allmänna medel. Vi har ovan konstaterat att huvudregeln bör vara att avgifter ska tas ut av de verksamheter som är föremål för den offentliga kontrollen. Vi har också redogjort för omständigheter som bör beaktas vid utformningen av finansieringen av den offentliga kontrollen. Landsbyggs utveckling, sysselsättning och tillväxt är exempel på sådana faktorer. Att kontrollavgifterna inte bör påverka konkurrenskraften negativt för enskilda företag och i slutändan livsmedelskedjan utgör ytterligare en aspekt. Även verksamheter i livsmedelskedjan som har en direkt betydelse för samhället som helhet, bl.a. ur beredskapsynpunkt, utgör en viktig faktor. I detta avsnitt redogör vi för vissa typer av kontroller där vi anser att det utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv finns vägande skäl att finansiera den offentliga kontrollen med allmänna medel.

21.3.1 Dricksvattenanläggningar

Bedömning: Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende dricksvattenanläggningar bör finansieras helt med allmänna medel, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats.

Dricksvatten är det enskilt viktigaste livsmedlet vi har. Människor och djur klarar sig utan mat en längre tid men utan vatten klarar vi oss bara några dagar. I Sverige använder varje invånare cirka 140 liter vatten per dag, varav tio liter till dryck och matlagning.¹⁶ Här är det självklart att vi ska kunna dricka vattnet direkt ur kranen utan att bli sjuka och vi vill inte heller att vattnet ska vara grumligt, färgat eller lukta illa. Vatten är även på flera andra sätt en hörnsten i samhället. Företag i olika branscher är beroende av att ha en robust vattenförsörjning i sina processer och vatten med dricksvattenkvalitet behövs bl.a. för animalieproduktion och livsmedelstillverkning.¹⁷ Att dricksvatten är nödvändigt för alla i samhället, och att vatten alltid måste finnas att tillgå, gör att detta livsmedel särskiljer sig från andra livsmedel. Utan en robust försörjning av säkert vatten uppstår snabbt

¹⁶ <https://www.svensktvatten.se/om-oss/verksamhet-och-strategi/fakta-om-vatten/dricksfattenfakta/>, hämtad den 7 januari 2025.

¹⁷ SOU 2024:8, *Livsmedelsberedskap för en ny tid*, s. 106.

stora samhällsstörningar. Mot den bakgrunden har Livsmedelsverket ett särskilt ansvar för nationell samordning av dricksvattenfrågor. Där ingår bl.a. ansvar för att leda en nationell vattenkatastrofgrupp som kan anlitas för att bistå vid samordning av operativa insatser och med expertstöd vid akuta situationer relaterade till kommunalt dricksvatten.¹⁸

Eftersom dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel är det också vårt mest kontrollerade livsmedel.¹⁹ Användning av vatten för dricksvattenändamål regleras i EU:s dricksvattendirektiv.²⁰ Direktivets syfte är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att det är hälsosamt och rent, samt att förbättra tillgången till dricksvatten.²¹ Direktivet är genomfört i svensk rätt genom bl.a. livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12), dricksvattenföreskrifterna. Ett antal gränsvärden har satts upp och utifrån dessa undersöks dricksvattnet regelbundet under produktionen för att säkerställa att det inte innehåller några oönskade mikroorganismer eller kemiska ämnen. De som producerar eller tillhandahåller dricksvatten har därför ett omfattande ansvar för att säkerställa dricksvattnets kvalitet. De inspektörer som utför offentlig dricksvattenkontroll behöver ha specialistkompetens inom exempelvis mikrobiologi och kemi. Eftersom regelverket är detaljerat tar den offentliga kontrollen av dricksvatten längre tid än kontroll inom områden utan samma detaljeringsnivå.

I Sverige finns det både kommunala och privata vattenverk som producerar dricksvatten. Det finns cirka 2 000 kommunala vattenverk i Sverige och närmare 3 000 privata vattenverk, ofta relativt små, som försörjer bl.a. samfälligheter, livsmedelsföretag, offentliga och kommersiella anläggningar med dricksvatten. De 2 000 kommunala vattenverken står för cirka 85 procent av den totala dricksvattenförsörjningen.²² Vattenverk som producerar dricksvatten och distri-

¹⁸ Jfr 3 och 3 a §§ förordning med instruktion för Livsmedelsverket.

¹⁹ <https://www.svensktvatten.se/om-oss/verksamhet-och-strategi/fakta-om-vatten/dricksfattendirektiv/>, hämtad den 28 mars 2025.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).

²¹ Artikel 1 dricksvattendirektivet.

²² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/dricksfattendirektiv/>, hämtad den 28 mars 2025.

butionsanläggningar²³ som tillhandahåller dricksvatten ska som utgångspunkt registreras. Om en dricksvattenanläggning är registrerad omfattas den av Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten. Dricksvatten från enskilda vattenverk och privata brunnar som producerar mindre än 10 kubikmeter dricksvatten per dygn eller försörjer färre än 50 personer ska inte registreras och omfattas då inte av dricksvattenföreskrifterna. Om en sådan anläggning däremot tillhandahåller dricksvatten i en kommersiell eller offentlig verksamhet ska den alltid registreras, oavsett produktionsmängd eller antal personer som försörjs, och omfattas då följaktligen av dricksvattenföreskrifterna.

De kommunala huvudmännen för dricksvattenanläggningarna får som alla andra livsmedelsföretagare betala avgifter för den offentliga kontrollen. Att en kommunal nämnd i dag debiterar en annan kommunal nämnd, ett kommunalt bolag inom samma kommun eller ett kommunalförbund för utförd offentlig kontroll, innebär i praktiken en omfördelning av skattemedel. En stor del av kostnaderna för offentlig kontroll vid dricksvattenanläggningarna kan därmed redan i dag sägas vara indirekt skattefinansierade. Även detta utgör enligt vår mening skäl som talar för att det är motiverat att den offentliga kontrollen av dricksvatten finansieras med anslag.

Antalet registrerade dricksvattenanläggningar uppgick år 2023 till nästan 5 600, varav drygt 2 800 var allmänna dricksvattenanläggningar och drygt 2 700 registrerade som övriga dricksvattenanläggningar. Kontrollmyndigheterna tog 2023 ut avgifter för dricksvattenkontrollen med drygt 13,2 miljoner kr, varav registreringsavgifterna uppgick till knappt 440 000 kr.

Det är som utgångspunkt de kommunala myndigheterna som i dag kontrollerar dricksvattenanläggningarna. Det gäller både de stora kommunala vattenverken och de ofta ganska små, offentliga eller kommersiella dricksvattenanläggningar som försörjer exempelvis konferensanläggningar, vårdboenden och livsmedelsföretag med dricksvatten. Livsmedelsverket har avseende 30 livsmedelsanläggningar som har egen dricksvattenförsörjning övertagit dricksvattenkontrollen från kommunerna och ansvarar på så sätt för all livsmedelskontroll i dessa anläggningar. Genom utredningens förslag om att

²³ Se 5 § 1 LIVSFS 2022:12: I dessa föreskrifter betyder 1. distributionsanläggning: sådan del av en anläggning för dricksvattenförsörjning som avser rörledningar, pumpar, reservoarer eller liknande rörutrustning för distribution av dricksvatten.

centrera all livsmedelskontroll till Livsmedelsverket kommer verket att få kontrollansvar för samtliga dricksvattenanläggningar som kommunerna ansvarar för i dag.

Den offentliga kontrollen av dricksvatten kommer hela samhället till del, såväl människor, djur som olika offentliga och privata aktörer. Detta utgör enligt vår mening starka skäl för att det ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är motiverat att finansiera offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet beträffande dricksvatten med allmänna medel.

Det ska också beaktas att de avgifter som kommunerna debiterar alla dricksvattenkonsumenter för att leverera allmänna vattentjänster under de närmaste årtiondena kommer behöva anpassas så att de täcker nödvändiga kostnader för kommunernas investeringar för att upprätthålla va-anläggningarnas funktion, samtidigt som nya utmaningar inom områdena beredskap och klimatanpassning tillkommer.²⁴ Det kan då finnas anledning att inte ha avgifter för den offentliga kontrollen som kan belasta livsmedelsföretagen och påverka deras ekonomi negativt och därmed deras konkurrenskraft.

Sammantaget anser vi att det finns vägande skäl som gör det samhällsekonomiskt motiverat att finansiera offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av dricksvattenanläggningar med hänsyn till dricksvattnets särprägel som livsmedel, betydelse för samhället som helhet samt det faktum att en stor andel av kontrollobjekten drivs av offentliga aktörer. Vi gör dock samma bedömning avseende samtliga dricksvattenanläggningar, dvs. dricksvattenanläggningar i såväl allmän som privat regi. Att finansiera offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet beträffande samtliga dricksvattenanläggningar förutom sådan kontroll som blivit nödvändig på grund av bristande efterlevnad, medför enligt vår bedömning att kriterierna för statsstöd inte uppfylls.

²⁴ SOU 2024:82, *Ökad va-beredskap*, s. 32.

21.3.2 Primärproducenter av livsmedel och foder inklusive jägare som överlåter små mängder av vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter

Bedömning: Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel och foder samt för jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter ska alltså finansieras genom anslag, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats.

Den offentliga kontrollen av primärproducenter som länsstyrelserna utför i dag kommer genom den organisationsförändring vi föreslår att övergå till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Antalet anläggningar i Sverige som bedriver primärproduktion i Sverige uppgick vid ingången av 2024 till cirka 38 000. Även jakt räknas i detta avseende som primärproduktion.

Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av livsmedels- och foderanläggningar inom primärproduktionen har länge varit anslagsfinansierad. Regeringen har uttalat att ett av skälen till detta är att stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft (avsnitt 9.3.2). Det har under senare tid också införts lättnader i avgiften för vissa kategorier av jägare. I motsats till vad som gäller för livsmedelsföretagare om krav på registrering eller godkännande av verksamhet omfattas jägare som levererar små mängder frilevande vilt eller kött från frilevande vilt inte av krav på registrering eller godkännande. Offentlig kontroll av jägares verksamhet som avser överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter är undantagen kravet på avgift och finansieras genom anslag (4 § tredje stycket förordningen [2021:176] om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter, livsmedelsavgiftsförordningen). Avgift behöver dock betalas för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats. Avgiftslättnaden för jägare motiverade regeringen bl.a. med att det förenklar möjligheterna för avsättning av svenskt vildsvinskött på marknaden

med bibehållen livsmedelssäkerhet.²⁵ Den 4 november 2024 öppnades vildsvinsjagarregistret och bara en månad senare fanns drygt 1 000 jägare registrerade vilket i slutet av februari 2025 ökat till 1 529.²⁶

Den uppskattade budgeterade kostnaden för länsstyrelsernas livsmedels- och foderkontroll var ungefär 14–15 miljoner kronor år 2023. Det saknas uppgifter för hur stor kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är för jägares verksamhet som avser överlåtelse av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter.

Vi finner inte skäl att i detta avseende göra någon annan bedömning av finansieringsformen än vad regeringen tidigare har gjort, vare sig för anläggningar i primärproduktion av livsmedel, foderföretag i primärproduktionen av foder eller jägares verksamhet som avser överlåtelse av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter. Det finns alltså inte skäl att föreslå någon ändring av bestämmelserna i 4 § tredje stycket i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter eller 3 § första stycket p. 1 i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

21.3.3 Slakterier och vilthanteringsanläggningar

Bedömning: Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar ska alltså delvis finansieras med anslag, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats.

Det är enligt artikel 79 p. 1 och p. 2 i kontrollförordningen obligatoriskt att ta ut avgift för den offentliga kontroll som görs i slakterier och vilthanteringsanläggningar. Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar täcks delvis av avgifter, del-

²⁵ Livsmedelsverket, *System för hantering av subventioner inklusive statsstödsanalys. Delprojekt i uppdraget att genomföra åtgärder i vildsvinspaketet inom ramen för livsmedelsstrategin*, dnr 2020/01391, s. 5.

²⁶ <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---vastra-gotaland/2024-12-04-over-tusen-jagare-i-vildsvinsjagarregistret-efter-en-manad.html>, hämtad den 7 mars 2025, samt uppgift från Länsstyrelsen Jönköpings län.

vis med allmänna medel (4 § andra stycket livsmedelsavgiftsförordningen). År 2024 infördes avgifter med fasta belopp per slaktat djur enligt kontrollförordningen och Livsmedelsverkets föreskrifter i den offentliga kontrollen vid slakterier och vilthanteringsanläggningar. Anslagsmedel används för att finansiera Livsmedelsverkets kostnader för offentlig kontroll som inte täcks av avgifter samt för nedsättning av vissa godkännandeavgifter (avsnitt 9.6.1).

Eftersom regeringen nyligen fattat beslut om att avgifter ska tas ut med fasta belopp finns det enligt vår bedömning inte skäl att göra någon annan bedömning i detta avseende. Det finns inte heller skäl att göra någon annan bedömning vad gäller den partiella anslagsfinansieringen av offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet i slakterier och vilthanteringsanläggningar.

21.4 Minskning av avgifter för stärkt konkurrenskraft

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag när det gäller vilken offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet vi anser ska finansieras helt eller delvis med allmänna medel för att stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan.

21.4.1 ABP-kontroll i primärproduktionen

Förslag: Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende ABP i primärproduktion ska finansieras med allmänna medel, förutom sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats.

Genom våra förslag om att Jordbruksverket ska ta över ansvaret för offentlig kontroll av ABP innebär det att kommunernas nuvarande kontrollansvar enligt 12 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter går över till Jordbruksverket.²⁷ De kontrollområden som bara förekommer i primärproducenters verksamhet i nuvarande 12 § är förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen (p. 4), förbränningsanläggningar som förbränner animaliska

²⁷ Förutom kontroll av insamlande, transport och bortskaffande av matavfall i kategori 3. Den kontrollen kvarstår hos kommunen. Se kapitel 2 under rubriken Avgränsningar.

biprodukter i primärproduktionen (p. 5), användning av andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än naturgödsel (p. 6) och befattning med naturgödsel i primärproduktionen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 (p. 7). Nedgrävning av animaliska biprodukter (p. 1) kan förekomma hos primärproducenter, exempelvis får häst alltid får grävas ner medan produktionsdjur endast får grävas ner i vissa delar av Sverige. Utanför det som förekommer i primärproduktionen är insamlande, transport och bortskaffande av matavfall (p. 2) och kompostering som kräver godkännande enligt förordning (EG) nr 1069/2009 (p. 3).

De kommunala kontrollmyndigheterna som utför ABP-kontroll hos primärproducenterna ska ta ut avgifter för denna kontroll enligt förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter. Det är emellertid vanligt att sådan kontroll i stället debiteras enligt taxa för miljöbalkstillsynen eftersom denna typ av ABP-kontroll ofta utförs i samband med kommunernas miljötillsyn (avsnitt 9.5.5). Det är därmed ofta så att avgiften för den ABP-kontroll som kommunen utför inte synliggörs särskilt för primärproducenten.

När kontroll av livsmedel eller foder med den nya organisationen kommer att utföras av antingen Livsmedelsverket eller Jordbruksverket kommer myndigheterna sannolikt av effektivitetsskäl att utföra ABP-kontrollen vid samma inspektionstillfälle hos primärproducenten. Eftersom ABP-kontroll naturligt hänger samman med den övriga kontrollen, och utifrån det faktum att livsmedels- och foderkontroll är anslagsfinansierad, bedömer vi att det inte ändamålsenligt att primärproducenten ska debiteras en separat avgift endast för ABP-kontrollen. Eftersom denna kontroll, såvitt framkommit, också utgör en liten del av den övriga kontrollen som kommunerna i dag utför i samband med livsmedelskontrollen och miljötillsynen framstår det också som en onödig administration för kontrollmyndigheten att endast debitera en avgift för ABP-kontrollen i primärproduktionen. Vi bedömer därför att den ABP-kontroll som utförs hos primärproducenten enligt 12 § om foder och animaliska biprodukter ska vara anslagsfinansierad.

Sammantaget bedömer vi, med hänsyn till att det framstår som en onödig administration att debitera kontrollavgift för enbart ABP-kontroll i primärproduktionen samt med beaktande av vikten av att stärka jordbrukets konkurrenskraft, att offentlig kontroll och annan

offentlig verksamhet avseende ABP i primärproduktionen ska finansieras med anslag. Bestämmelsen i 3 § p.1 i förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter ska därför ändras till att även omfatta offentlig kontroll av ABP.

Vår bedömning är att åtgärden inte utgör statsstöd eftersom stödet är allmänt hållet och riktar sig till alla verksamheter inom primärproduktionen.

21.4.2 Kontrollprogram

Förslag: Kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel.

I de nationella kontrollprogrammen kontrolleras och övervakas livsmedel där riskerna för förekomst av olika kemiska ämnen eller mikroorganismer bedöms vara stora, men även där risken för livsmedelsfusk bedöms vara stor. De flesta av provtagningsprogrammen regleras av EU-lagstiftning. Livsmedelsverkets sex provtagningsprogram omfattar följande.

- Algtoxiner och bakterier i tvåskaliga blötdjur (cirka 1 500 prover per år). Programmet omfattar analys av bakterier och algtoxiner (alggifter) i hjärtmusslor, blåmusslor, sjöpunng och ostron samt kvantifiering av toxinproducerande alger i havsvattnet.
- Bekämpningsmedelsrester i vegetabilier och vissa produkter av animaliskt ursprung (cirka 300 prover per år). Programmet omfattar framför allt frukt, grönsaker och spannmål.
- Kontaminanter (miljöföroreningar) i livsmedel (cirka 520 prover per år). Programmet inkluderar provtagning i syfte att upptäcka ett stort antal miljöföroreningar i vegetabilier, kosttillskott, barnmat och animaliska livsmedel. Provtagning avseende kontaminanter omfattar även övervakning av dioxiner och PCB i vissa feta fiskarter från Östersjöområdet.
- Olivolja (cirka 10 prover per år). Innehållet och märkningen kontrolleras i syfte att ge producenter av olivolja lika villkor inom unionen, att underlätta handeln inom EU, motverka fusk och att skydda konsumenterna.

- Restsubstanser i levande djur och produkter av animaliskt ursprung (cirka 5 000 prover per år). Kontrollen omfattar kött, mjölk, ägg, fisk och honung. Provtagningen sker både på produktionsanläggning och hos primärproducenter.
- Salmonella i produkter av animaliskt ursprung (cirka 30 000 prover per år). Programmet omfattar kött från fjäderfä, nöt och gris som regelbundet kontrolleras på slakterier och styckningsanläggningar.²⁸

Av ovanstående kontrollprogram är det tre som delvis finansieras med avgifter (restsubstanser, kontaminanter och salmonella). När det gäller kontrollprogrammet för restsubstanser tas avgifter ut för äggpackerier och slakterier medan provtagningar avseende fisk och honung samt prover på mjölk i primärproduktionen är anslagsfinansierade. När det gäller kontrollprogrammet för kontaminanter tas avgifter ut för provtagningar i slakterier, mjölkkanläggningar och äggpackerier medan provtagningar avseende fisk- och fiskeriprodukter, vegetabilier och importerade livsmedel är anslagsfinansierade.²⁹ Genom bestämmelsen i 12 § livsmedelsavgiftsförordningen ges Livsmedelsverket bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för att bekosta kontroll av bekämpningsmedelsrester, restsubstanser och andra ämnen samt salmonella i livsmedel som produceras i Sverige. Avgifterna för kontrollprogrammen framgår av Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Avgifterna tas ut baserat på den planerade produktionsvolymen av det livsmedel som ingår i kontrollprogrammet.³⁰ Under 2024 finansierades kontrollprogrammen med avgifter om 28,3 miljoner kronor och med anslag om 21 miljoner kronor.

Avgiftsuttaget för provtagning enligt kontrollprogrammen har varit föremål för domstolsprövning.³¹ Kammarätten i Stockholm har konstaterat att de provtagningar som görs inom ett kontrollprogram inte utgör offentlig kontroll enligt kontrollförordningen utan annan offentlig verksamhet. De stickprovskontroller som ut-

²⁸ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/provtagningsprogram-for-vissa-livsmedel>, hämtad den 4 mars 2025.

²⁹ Livsmedelsverket, Konsekvensutredning 2024-09-06, *Förslag till föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet – kontrollprogram*, dnr 2024/03001.

³⁰ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/avgifter-for-kontroll/avgifter-for-kontrollprogram>, hämtad den 4 mars 2025.

³¹ Kammarätten i Stockholm den 4 november 2024, mål nr 492–24.

förs syftar enligt domstolen nämligen inte till att verifiera efterlevnaden av bestämmelserna i kontrollförordningen utan till att övervaka förekomsten av bekämpningsrester, restsubstanser och andra ämnen samt salmonella. Domstolen har också konstaterat det inte är fråga om obligatoriska avgifter som måste tas ut av en medlemsstat enligt artikel 79 i kontrollförordningen.

Provtagningsprogrammen berör inte alla livsmedelsföretagare eftersom den oftast sker tidigt i livsmedelskedjan, exempelvis vid slakterier. För små företag med diversifierad verksamhet som omfattas av de avgiftsbelagda kontrollprogrammen, exempelvis inom mindre fiskeindustrier och mejerier, upplevs de avgifter som tas ut med anledning av kontrollprogrammen som betungande. För dessa företag spelar varje enskild avgift roll och påverkar det enskilda företags konkurrenskraft negativt.

Av en utredning som Ekonomistyrningsverket gjorde 2004 framgår bl.a. att avgiftsbeläggning kan omöjliggöras genom att ett avgiftskollektiv inte kan definieras. Ekonomistyrningsverket menade att det kan hävdas att det inte är de enskilda betalarna, utan det allmänna som får motprestationen i form av t.ex. renare miljö. Samhällets motprestation i form av tillsyn kommer kollektivt skattebetalarna till godo mer än de gynnar de individer eller företag som är föremål för tillsynen.³²

Ett liknande resonemang kan enligt vår mening appliceras på de avgifter som tas ut av livsmedelsföretagarna genom kontrollprogrammen. Genom provtagningar enligt kontrollprogrammen gynnas alla aktörer i livsmedelskedjan samt enskilda i samhället av att ha säkra livsmedel som är resultatet av den verksamhet som sker inom kontrollprogrammen. För detta är det den enskilde företagaren som betalar avgift, utöver de andra avgifter som betalas för offentlig kontroll. Att avgifter tas ut för kontrollprogrammen utöver de avgifter som betalas för offentlig kontroll drabbar således de enskilda företagen som betalar dem på ett orättvist sätt sett ur ett samhällsperspektiv. Även om vissa kontrollprogram ska utföras enligt EU-rättsakter finns det varken i dessa eller i kontrollförordningen några bestämmelser om att det är obligatoriskt att ta ut en avgift med anledning av provtagning enligt ett kontrollprogram.

³² Ekonomistyrningsverket (2004), *Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen*, s. 3 och 4.

I Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2023 äskade myndigheten pengar för att samtliga provtagningsprogram skulle kunna finansieras med offentliga medel, främst på grund av frågan om otydlighet i fråga om motprestation. Livsmedelsverket menade att den provtagning som genomförs har till syfte att påvisa läget i Sverige som land och inte att granska det enskilda företaget. Livsmedelsverket ansåg vidare att rättviseskäl talade för en anslagsfinansiering eftersom samtliga kontrollprogram då skulle finansieras på samma sätt. Genom anslagsfinansiering skulle också den snedvridning av konkurrensen som avgifter medför kunna undvikas, både på nationell och internationell nivå.

På grund av otydligheten gällande motprestation, det faktum att provtagningarna gagnar Sverige som land och i syfte att underlätta för och stärka enskilda företags konkurrenskraft, anser vi att det finns vägande skäl som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv gör det motiverat att skattefinansiera myndigheternas kostnader för samtliga av Livsmedelsverkets kontrollprogram. 12 § i livsmedelsavgiftsförordningen ska därmed upphävas.

21.4.3 853-anläggningar med liten produktion

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag om hur finansieringen av den offentliga kontrollen kan anpassas för att stärka konkurrenskraften för 853-anläggningar med liten produktion. Många av dessa företag har en diversifierad verksamhet och har ofta endast ett fåtal anställda eller inga anställda alls. Företagen bedriver verksamhet med produktion eller bearbetning av animaliska produkter i ett eller flera steg i leden efter primärproduktion. Det kan vara fråga om exempelvis mathantverkare, gårdsmejerister, styckningsanläggningar eller andra livsmedelsföretagare. Anläggningarna måste godkännas av Livsmedelsverket enligt artikel 4 i förordning (EU) 853/2004. För många av anläggningarna, förutom t.ex. äggpackerier, gäller att det är obligatoriskt att ta ut avgift för offentlig kontroll enligt artikel 79 i kontrollförordningen.

Livsmedelsförädling är regionalt och lokalt en viktig del av ekonomin, näringslivsutvecklingen och sysselsättningen, inte minst på landsbygden.³³ Gemensamt för dessa företag är att de bidrar till en

³³ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt*, s. 10.

levande landsbygd och genererar mervärden och tillväxt. Företagen utgör också ett viktigt bidrag till besöksnäringen och till svensk livsmedelsproduktion. De ekonomiska marginalerna är för dessa verksamheter ofta begränsade och avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är betungande. En av orsakerna till detta är att de bedriver verksamheter som ur ett kontrollperspektiv utgör en högre risk och därmed föranleder fler offentliga kontroller. Fler offentliga kontroller medför därför ett högre avgiftsuttag för dessa anläggningar under en femårsperiod.

Sänkta kontrollavgifter

Förslag: Kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för 853-anläggningar med liten produktion ska delvis täckas av avgifter. Med liten produktion avses en årlig produktion eller utgående mängd som uppgår till högst 200 ton.

Att kontrollen ska vara riskbaserad är ett grundläggande krav enligt kontrollförordningen. Kontrollmyndigheten gör en riskklassning för att ta fram en kontrollfrekvens för den specifika verksamheten där hänsyn tas till bl.a. verksamhetens risk och omfattning. Ur ett kontrollperspektiv är det med hänsyn till bl.a. konsumenters hälsa viktigt att mer riskfyllda verksamheter oftare får kontroll av bl.a. hygien, temperaturer och förekomst av smittor. Verksamheter som producerar, bearbetar eller har annan hantering av livsmedel av animaliskt ursprung får därmed en förhållandevis hög kontrollfrekvens på en femårsperiod jämfört med företag som inte har en sådan verksamhet. En högre kontrollfrekvens medför att det enskilda företaget får betala avgift för offentlig kontroll flera gånger under en femårsperiod. Det är framför allt de allra minsta verksamheterna med liten produktion som påverkas mest negativt av kontrollavgifterna. Dessa har ofta inga eller endast ett fåtal anställda och hanterar en begränsad mängd animalieprodukter. För en liten verksamhet kan det totala avgiftsuttaget bli betungande i förhållande till företagets omsättning. Det finns därför skäl att se över hur avgifterna för dessa verksamheter kan sättas ned.

Livsmedelsverket tar i sin riskklassning hänsyn till olika mått för att beskriva en verksamhets omfattning. En verksamhets omfattning

med inriktning tidigare led ska i de flesta fall anges i produktionsvolym/utgående mängd ton per år. För år 2024 delade Livsmedelsverket upp inriktningen livsmedelsverksamhet i tidigare led i fyra klasser i omfattning: mikro, liten, mellan och stor. Omfattningsklassen *mikro* avser en produktionsvolym/utgående mängd per år om maximalt 10 ton eller 0–3 årsarbetskrafter, omfattningsklassen *liten* avser 10–100 ton produktionsvolym/utgående mängd per år eller 3–30 årsarbetskrafter, omfattningsklassen *mellan* avser 100–10 000 ton produktionsvolym/utgående mängd per år eller 30–100 årsarbetskrafter och omfattningsklassen *stor* avser en produktionsvolym/utgående mängd per år om minst 10 000 ton eller minst 100 årsarbetskrafter.³⁴

Kontrollfrekvensen för ett företag som enligt Livsmedelsverkets riskklassning har omfattningsklassen *mikro* kan variera mellan 2 och 25 kontroller under en femårsperiod och för omfattningsklassen *liten* mellan 5 och 30 kontroller per år.³⁵ Enligt Livsmedelsverkets riktvärden för kontrolltid är riktvärdet för en kontroll av livsmedelsanläggning i tidigare led 3 eller 5 eller 8 timmar beroende på verksamhetens omfattning. Omfattningsklasserna *mikro* och *liten* har 3 timmar som riktvärde.³⁶ Vid ett kontrollintervall om 15 kontroller för en femårsperiod med riktvärde 3 timmar per kontroll och Livsmedelsverkets timavgift om 1 990 kronor inklusive resekostnader uppgår kontrollavgiften per år till 17 910 kronor vilket ger ett totalt avgiftsuttag för en femårsperiod om 89 550 kronor.

Även om viss hänsyn tas till verksamhetens storlek i riskklassningsprocessen har kontrollavgiften för mindre verksamheter en negativ påverkan på dessa verksamheters ekonomi och konkurrenskraft. Att det samlade kontrollavgiftsuttaget är förhållandevis högt kan få till följd att verksamheterna inte har möjlighet att expandera eller nyanställa. Detta är enligt vår mening en effekt av dagens avgiftssystem som inte är ändamålsenlig med ambitionen om en konkurrenskraftig livsmedelskedja.

Av dessa skäl anser vi att lättnader när det gäller kontrollavgiften behöver införas för 853-anläggningar som har en liten produktion.

³⁴ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/755/livsmedelsanlaggning-i-tidigare-led>, hämtad den 24 februari 2025.

³⁵ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/755/livsmedelsanlaggning-i-tidigare-led#ber-auml-kning-av-riskklasser-och-kontrollfrekvenser-f-ouml-r-livsmedelsanl-auml-ggningar-i-tidigare-led>, hämtad den 24 februari 2025.

³⁶ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/763/riktvarden-for-kontrolltid>, hämtad den 24 februari 2025.

Vi bedömer att en delvis skattefinansiering av kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för sådana verksamheter är motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom det stärker konkurrenskraften för små företag vilket i sin tur stimulerar nyföretagande, ökad tillväxt och sysselsättning.

Av artikel 79.3 p. a i kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna får minska beloppet för obligatoriska avgifter eller pålagor med beaktande av intressena hos aktörer med liten produktion. Det har inte på EU-nivå antagits någon rättsakt som anger vad liten produktion avser.

En utgångspunkt för vad som kan vara liten produktion är Livsmedelsverkets gränsdragningar i omfattningsklasserna *mikro* och *liten*. Vi menar att anläggningar i omfattningsklass *mikro* är de som bör få den största nedsättningen av avgifterna. Det handlar alltså om verksamheter som har en produktionsvolym/utgående mängd understigande 10 ton per år. Vi bedömer att det är ändamålsenligt att kontrollavgiften sänks med 75 procent för dessa företag. Det bör därutöver, för anläggningar med en produktionsvolym/utgående mängd mellan 10 och 100 ton per år, också ske en viss nedsättning av kontrollavgifterna så att upptrappningen av kontrollavgift sker stegvis med hänsyn till ökningen i volym för de verksamheter som åtnjuter de största sänkningarna av avgifter. En nedsättning av kontrollavgifterna för dessa anläggningar bör därför ske med 50 procent. Vi anser dock att Livsmedelsverkets omfattningsklasser med gränser för produktionsvolym eller utgående mängd inte bör vara avgörande för vad som kan bedömas som liten produktion. Olika branscher med animalieverksamhet har framfört att upp till 200 ton produktionsvolym bör anses som liten produktion.³⁷ Vi delar den bedömningen. Av dessa skäl bedömer vi att anläggningar med en produktionsvolym/utgående mängd upp till 200 ton bör omfattas av en nedsättning av avgifterna med 50 procent.

Enligt uppgifter från Livsmedelsverket fanns det år 2024 drygt 1 100 godkända livsmedelsanläggningar i Sverige som Livsmedelsverket är kontrollmyndighet för. Då är slakt- och vilthanteringsanläggningar medräknade som också har annan hantering än enbart slakt. Av dessa anläggningar är det 340 stycken som har en produktionsvolym på högst 10 ton per år, 310 anläggning har en produktionsvolym mellan 10 och 100 ton per år och 65 har en produk-

³⁷ Uppgifter inhämtade från Eldrimner, Sveriges Gårdsmejerister och LRF.

tionsvolym på mellan 100 och 200 ton per år. Det totala antalet godkända anläggningar med en produktionsvolym upp till 200 ton per år som har Livsmedelsverket som kontrollmyndighet var år 2024 alltså 715 stycken. Därutöver tillkommer 75 godkända animalieanläggningar som har tre kommuner som kontrollmyndigheter.³⁸ Av de godkända livsmedelsanläggningarna som har kommunerna som kontrollmyndighet hade 8 stycken en produktionsvolym upp till 10 ton per år och 23 stycken en produktionsvolym på mellan 10 och 100 ton per år. Någon uppgift om hur många som har en produktionsvolym på mellan 100 och 200 ton per år finns inte.

Sammantaget anser vi att åtgärden att sänka kontrollavgiften för företag som producerar, bearbetar eller hanterar livsmedel av animaliskt ursprung i liten omfattning är motiverad eftersom det stärker företagets konkurrenskraft och stimulerar tillväxt. Detta gagnar i sin tur sysselsättningen, en levande landsbygd och svensk livsmedelsförsörjning, vilket kommer hela samhället till del. I 4 § livsmedelsavgiftsförordningen regleras att avgift ska tas ut för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet samt för vilka verksamheter avgift delvis ska tas ut. Exempelvis anges i 4 § andra stycket att kontroll beträffande slaktverksamhet delvis ska finansieras med avgifter i enlighet med vad som anges i 7 a §.

Det finns enligt vår mening skäl att i livsmedelsavgiftsförordningen reglera att nedsättning av avgift ska ske för 853-anläggningar med en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton. Bestämmelsen bör undanta slaktverksamhet eftersom avgiftsuttag för sådan verksamhet redan regleras särskilt i ett separat stycke i 4 §. Vi har övervägt om det i förordningen bör införas en mindre detaljerad reglering som inte anger ett visst gränsvärde för när nedsättning av avgift ska ske. Skäl för att inte införa en detaljerad reglering skulle kunna vara att det kan vara lämpligt att ha olika gränser för olika slags anläggningar, en fråga som vi inte har haft utrymme att se över inom ramen för denna utredning. En reglering i förordning som avser en exakt gräns för årlig produktion eller utgående mängd gör det vidare svårare att ändra gränsen i exempelvis höjande riktning, för det fall att det finns en önskan om att låta fler anläggningar omfattas av avgiftsnedsättning, jämfört om en sådan fråga ligger inom Livsmedelsverkets föreskriftsrätt. Vi har dock kommit fram till att det av tydlighetsskäl, såväl gentemot de anläggningar som omfattas som gen-

³⁸ Stockholms kommun, Göteborgs kommun och Falkenbergs kommun.

temot myndigheten, finns skäl att i förordning ange en specifik gräns. Bestämmelsen om nedsättning av avgift för 853-anläggningar bör införas som ett nytt andra stycke i 4 § livsmedelsavgiftsförordningen.

När det däremot gäller frågan hur avgiftsnedsättningen ska ske bedömer vi att en sådan reglering är av sådant detaljerat slag att det lämpligen bör omfattas av Livsmedelsverkets föreskriftsrätt. Det finns därmed ett behov av en särskild bestämmelse om att Livsmedelsverket ska meddela föreskrifter om att minska avgifter enligt 4 § andra stycket. Denna bestämmelse ska införas som ett nytt andra stycke i 16 § livsmedelsavgiftsförordningen.

Sänkta godkännandavgifter

Förslag: Kostnader för godkännande av 853-anläggningar med liten produktion ska delvis täckas av avgifter. Med liten produktion avses en årlig produktion eller utgående mängd som uppgår till högst 200 ton.

Varje livsmedelsanläggning ska registreras eller godkännas hos en kontrollmyndighet. 853-anläggningar måste genomgå en prövning och godkännas av kontrollmyndigheten innan verksamheten får släppa ut varor på marknaden. Endast Livsmedelsverket kan i dag pröva ansökningar om godkännande av nya sådana livsmedelsanläggningar. Livsmedelsverkets grundavgift för godkännande omfattar tre timmars handläggningstid. Grundavgiften täcker endast de administrativa kostnaderna. En timavgift tas ut för all annan handläggning i ärendet. För en ny anläggning startar det alltid med ett villkorat godkännande som följs upp av platsbesök och kontrollrapport, vilket sedan resulterar i ett slutgiltigt beslut om godkännande. Hur många timmar ett godkännande tar beror på vilken verksamhet det handlar om. En total tid om 7–9 timmar är enligt Livsmedelsverket inte ovanligt.

Såsom framgår av avsnittet ovan föreslår vi att 853-anläggningar med liten produktion ska få sänkta avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Vi har bedömt att liten produktion avser verksamheter eller anläggningar med en hantering av animaliska livsmedel upp till 200 ton produktionsvolym eller utgående mängd per år. För att stimulera nystartande av företag inom dessa branscher bör

därför även nedsättning av avgifter för godkännande av nya animalieanläggningar övervägas. Vi föreslår därför att endast en grundavgift för den administrativa handläggningen ska tas ut av dessa livsmedelsföretag, medan Livsmedelsverkets kostnader för besök på anläggningen och annat arbete som behövs innan ett slutligt godkännande ges ska finansieras med allmänna medel. På så sätt ges utrymme för råd och stöd vid besöksstillfället, vilket främjar nya verksamheters möjligheter att få en bra start och bedriva verksamheten i enlighet med kraven i lagstiftningen. Även sådana godkännanden som görs på grund av ägarbyte, s.k. ”omgodkännanden”, ska omfattas av förslaget, eftersom nya ägare inledningsvis kan behöva få behovsanpassade råd och stöd. Vi bedömer därför att 853-anläggningar som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung understigande 200 ton produktionsvolym/utgående mängd per år ska få sänkta avgifter för godkännandet.

Antalet 853-anläggningar, förutom slakt- och vilthanteringsanläggningar, som godkändes år 2024 motsvarande omfattningsklasserna *mikro* var 27 stycken, *liten* 24 stycken och *mellan*, som endast har en produktions- eller bearbetningsvolym upp till 200 ton, 5 stycken. Det betyder att det år 2024 startades 56 animalieanläggningar med en produktion, bearbetning eller hantering upp till 200 ton produktionsvolym/utgående mängd per år.

Med anledning av vad vi anført ovan om reglering av gränsvärde för nedsättning av avgift föreslår vi att det i 11 § livsmedelsavgiftsförordningen ska läggas till ett andra stycke om att kostnader för godkännande av anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) 853/2004 med en årlig produktion eller utgående mängd som uppgår till högst 200 ton ska, med undantag för sådan verksamhet som anges i 4 § tredje stycket, delvis täckas av avgifter. Ett bemyndigande ska införas i 16 § andra stycket livsmedelsavgiftsförordningen om att Livsmedelsverket ska meddela föreskrifter om att minska avgifter enligt 11 § andra stycket.

Frågor om statsstöd

Bedömning: Nedsättning av avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för 853-anläggningar med liten produktion uppfyller villkoren i kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (den allmänna de minimis-förordningen).

Genom att föreslå att vissa livsmedelsverksamheters avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, däribland godkännandavgifter, delvis ska finansieras med skattemedel aktualiserar EU:s regler om statsstöd (avsnitt 6.5). Huvudregeln enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är att statsstöd, alltså olika former av stöd från det offentliga, är förbjudet inom EU. För att det ska vara fråga om ett statsstöd ska samtliga kriterier i bestämmelsen vara uppfyllda.³⁹

Våra förslag i detta avsnitt innebär att 853-anläggningar med en produktionsvolym/utgående volym om högst 200 ton per år får sänkta avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet vilket ska finansieras med skattemedel. Genom dessa subventioner får företagen som våra förslag riktar sig till en ekonomisk fördel som gynnar deras verksamhet och avsättning på samma marknad som de med större produktionsvolym/utgående volym per år. Detta kan förbättra de små företagens konkurrensposition gentemot de större företagen inom de branscher företagen är verksamma inom.

Att subventionera dessa företags avgifter med skattemedel kan utgöra statsstöd. En utgångspunkt är att kommissionen måste godkänna statsstöd innan en medlemsstat vidtar sådana åtgärder (avsnitt 6.5.2). För att underlätta tillämpningen av statsstödsreglerna för medlemsstaterna att inte behöva invänta sådant godkännande har kommissionen antagit förordningar om gruppundantag. Stödet måste då utformas enligt de krav som anges i den tillämpliga gruppundantagsförordningen. Vi bedömer dock att de föreslagna åtgärd-

³⁹ Stöd med offentliga medel, mottagaren av stödet är ett företag inklusive det allmännas verksamhet, stödet innebär en ekonomisk fördel som inte skulle erhållas utan det statliga ingripandet, stödet medför en selektivitet genom att åtgärden inte är allmänt hållen utan gynnar vissa företag eller viss produktion, stödet medför en påverkan på handel och konkurrens.

erna inte kan omfattas av någon gruppundantagsförordning. Kommissionen har också antagit förordningar om stöd av mindre betydelse (de minimis-stöd), som ger medlemsstaterna möjlighet att ge visst stöd av ett mindre värde och om förutsättningarna då enligt förordningarna är uppfyllda utgör det inte statsstöd (avsnitt 6.5.2).

Vi bedömer att de förslag vi lämnar i detta avsnitt om stöd uppfyller kriterierna för att den allmänna förordningen om de minimis-stöd ska kunna tillämpas.⁴⁰ Den allmänna förordningen om de minimis-stöd omfattar företag i alla sektorer, förutom företag verksamma inom primärproduktionen av jordbruksprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter. Det finns inte i förordningen några särskilda villkor om att stödet endast får användas till vissa uppräknade stödåtgärder, utan det finns bara ett allmänt villkor om att stödet ska vara av mindre värde. Det totala stödet som beviljas ett enda företag får enligt denna förordning inte överstiga 300 000 euro under en period av tre år. Det bör här dock särskilt beaktas att stöd enligt denna förordning ska räknas samman med stöd som ges enligt de andra de minimis-förordningarna och i vissa fall statligt stöd som beviljas med stöd av en gruppundantagsförordning.⁴¹ Förordningen innehåller även bestämmelser om övervakning som bl.a. avser vilken information företaget som får stödet ska ges och medlemsstaternas skyldighet att kontrollera att beloppsgränserna inte överskrids innan ett stöd beviljas.⁴² Det bör därför i Livsmedelsverkets regleringsbrev särskilt anges att myndigheten ska ha i uppgift att ansvara för denna övervakning, i likhet med vad som anges i regleringsbrev beträffande slakteriverksamhet.

⁴⁰ Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, (den allmänna de minimis-förordningen). Kommissionens förordning (EU) 2024/3118 av den 10 december 2024 om ändring av förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn riktar sig till företag som är verksamma inom primärproduktionen av jordbruksprodukter.

⁴¹ Se artikel 5 om kumulering i den allmänna de minimis-förordningen.

⁴² Se artikel 6 om övervakning och rapportering i den allmänna de minimis-förordningen.

21.4.4 Avgifter för exportgodkännande av anläggning

Förslag: I samband med uppdrag att bistå livsmedelsföretag för att få ett godkännande av livsmedelsanläggning eller annan verksamhet för export av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel till tredje land får avgift endast tas ut för Livsmedelsverkets handläggningstid. Kostnader för Livsmedelsverkets utlägg ska finansieras med allmänna medel.

För Livsmedelsverkets uppdragsverksamhet att bistå livsmedelsanläggning eller annan verksamhet som syftar till att behålla ett godkännande av export till tredje land får avgift inte tas ut. Denna kostnad ska i stället finansieras med allmänna medel.

Bedömning: Det bör övervägas om bemyndigandet i 31 § i Jordbruksverkets instruktion om att myndigheten får ta ut en avgift för verkets uppdragsverksamhet att bistå enskild i verksamhet som syftar till att en livsmedels- eller foderanläggning ska godkännas av tredje land för export ska ändras på samma sätt som bemyndigandet i 23 § i Livsmedelsverkets instruktion.

För att livsmedelsföretagare i Sverige ska få exportera livsmedel till tredjeland behöver det ofta finnas ett exportgodkännande från mottagarlandet.⁴³ Vissa mottagarländer kräver dessutom att särskilda villkor ska uppfyllas och att det exporterande landet eller anläggningar ska godkännas av mottagarlandets myndigheter. På uppdrag av enskilda verksamheter bistår Livsmedelsverket med att få livsmedelsanläggningar eller annan verksamhet godkända av ett tredjeland (avsnitt 9.4.2). Om ett exportgodkännande avser hela Sverige för export av olika livsmedelsprodukter kallas det för ett landsgodkännande. Ett landsgodkännande kan innebära att en delegation från aktuellt tredjeland besöker Sverige för att inspektera och utvärdera den offentliga kontrollen i Sverige. Livsmedelsverkets kostnader för eget arbete (handläggningskostnad) men även kostnader för utlägg i samband med det tredjelandets inspektion i Sverige bekostas då av anslagsmedel.

Enskilda svenska anläggningar kan godkännas genom att det aktuella tredjelandet registrerar anläggningarna för specifika produkt-

⁴³ Med tredjeland menas ett land som inte är medlem i Europeiska unionen och som inte heller ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

kategorier. Denna typ av godkännande kallas för anläggningsinspektion eftersom godkännandet föregås av en inspektion av anläggningen. En delegation från aktuellt tredjeland besöker då Sverige för att inspektera samtliga eller ett urval av de anläggningar som vill exportera livsmedel. Besöken kan även ske vid bl.a. gränskontrollstationer, laboratorier och gårdar. Livsmedelsverkets personal deltar även i dessa inspektioner tillsammans med representanterna från det andra landet. Även om det inte är så vanligt förekommande händer det också att tredjeländer utför inspektioner i syfte att bedöma om ett befintligt godkännande av en anläggning ska kvarstå.

För såväl ett första godkännande som ett fortsatt godkännande av enskilda anläggningar debiteras företagen i dag en avgift för att täcka Livsmedelsverkets kostnader för såväl myndighetens nedlagda handläggningstid som för de utlägg som Livsmedelsverket har haft för uppdraget.⁴⁴ Utlägg innefattar inte kostnaden för Livsmedelsverkets handläggningstid, dvs. arbetstid, men avser Livsmedelsverkets kostnader för exempelvis tolk samt rese- och boendekostnader för den egna personalen och för deltagarna som representerar tredjeland. Livsmedelsverkets totala kostnader för utlägg fördelas jämnt över samtliga anläggningar som anmält sig till ett visst tredjeland, oavsett företagets storlek eller omfattning av exporten. Särskilt små företag upplever fördelningen av kostnader som särskilt betungande eftersom en liten export gör det svårare att kompensera för den avgift som tas ut.

Vi anser att export av svenska livsmedelsprodukter behöver främjas. Företag ska inte hindras från att expandera och finna nya marknader. Regeringen har uttalat att en ökad export och fler exporterande företag kan stärka tillväxten i den svenska livsmedelskedjan och att exportfrämjande insatser bör fortsätta att utvecklas.⁴⁵ En stark livsmedelsexport och effektivisering och prioritering av marknads- tillträdesarbetet är också ett prioriterat område inom ramen för regeringens nya Livsmedelsstrategi 2.0.⁴⁶

Vi anser att det är rimligt att en handläggningsavgift ska betalas av de livsmedelsföretagare som erhåller Livsmedelsverkets biträde i frågor om ett första exportgodkännande. Däremot bör det begränsas

⁴⁴ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2010:10) om avgift för exportgodkännande.

⁴⁵ Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 70.

⁴⁶ Regeringsbeslut 2025-03-20, *Livsmedelsstrategin 2.0*, protokoll I:12 (LI2023/00161 m.fl.), s. 46 ff.

vad företagen ska betala för övriga kostnader. Livsmedelsverkets utlägg vid en anläggningsinspektion kan innefatta kostnader för en utländsk delegation som besöker Sverige. Dessa utlägg är oförutsägbara och kan i vissa fall vara höga och riskera att drabba särskilt små företag ekonomiskt. Detta kan ha effekten att de mindre företagen avstår från att ansöka om ett anläggningsgodkännande, vilket hämmar svensk export på ett negativt sätt. Vi föreslår därför att Livsmedelsverkets kostnader för utlägg avseende tredjelandsinspektörernas inrikes resor och utlägg som Livsmedelsverket har haft för sin personal i samband med ett nytt exportgodkännande ska finansieras med allmänna medel. Vi anser att det är motiverat att alla företag som är föremål för anläggningsinspektion, oavsett storlek, endast ska betala för den handläggningstid som Livsmedelsverket har lagt ned på att bistå företagen vid exportgodkännande.

När det sedan gäller den avgift som i dag betalas för fortsatt exportgodkännande tas i dag avgifter ut för Livsmedelsverkets kostnader för handläggning och utlägg. Vi menar att det framstår som kontraproduktivt att ha en avgiftsreglering som medför att företag som redan har ett godkännande för export till tredjeland ska behöva betala för att få sin anläggning godkänd igen. För små livsmedelsföretagare kan det innebära att man avstår från att göra en ansökan om att behålla ett exportgodkännande.⁴⁷

Det är viktigt att undanröja hinder för livsmedelsföretag som vill fortsätta exportera till tredje land. Detta gagnar enskilda företags konkurrenskraft och bidrar samtidigt till tillväxt och till att stärka Sveriges renommé. Vi bedömer därför att någon avgift för att behålla ett exportgodkännande inte ska tas ut av företag som redan har ett exportgodkännande.

Sammanfattningsvis anser vi att Livsmedelsverkets kostnader för utlägg, för såväl egen personal som för deltagare från tredjeland, ska vara anslagsfinansierad när det gäller Livsmedelsverkets uppdragsverksamhet för att företag ska få ett första exportgodkännande. Företagen ska alltså endast betala en handläggningkostnad. Därutöver anser vi att avgift inte ska tas ut alls för Livsmedelsverkets uppdragsverksamhet när det gäller fortsatt exportgodkännande.

När det gäller frågan om att avgift inte ska tas ut för Livsmedelsverkets utlägg bedömer vi att kriterierna för statsstöd inte uppfylls

⁴⁷ Livsmedelsverkets PM – *Förslag till föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter om avgift för exportgodkännande*, dnr 2023/03649, s. 7 och 8.

eftersom förslaget riktar sig till alla livsmedelsföretag som vill få möjlighet att exportera sina livsmedelsprodukter till tredjeland. Förslaget om att inte ta ut någon avgift för ett fortsatt exportgodkännande av en anläggning riktar sig till företag som redan har ett exportgodkännande och därmed till en begränsad krets. Vi bedömer dock att sådant stöd kan ges enligt 10 § förordningen (2018:1500) om stöd för åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin och förordning (EU) 2023/2831 (den allmänna de minimis-förordningen).

En bestämmelse om att avgift endast får tas ut för Livsmedelsverkets handläggningstid för myndighetens uppdragsverksamhet att bistå livsmedelsanläggning eller annan verksamhet som syftar till att få eller behålla ett godkännande av export till tredje land, ska införas i ett nytt andra stycke i 23 § i Livsmedelsverkets instruktion. I ett nytt tredje stycke i samma bestämmelse ska införas en bestämmelse om att avgift inte får tas ut för att förnya ett godkännande av export till tredje land.

Även Jordbruksverket får på uppdrag av enskilda verksamheter bistå företagare med verksamhet som syftar till att en livsmedels- eller foderanläggning ska godkännas av tredjeland för export dit av livsmedel eller foder (16 § förordning [2009:1464] med instruktion för Statens jordbruksverk). För sådant uppdrag har Jordbruksverket möjlighet att ta ut en avgift (31 §). Någon föreskrift om att avgift ska tas ut finns inte i dag. Av samma skäl som anförts i fråga om Livsmedelsverkets avgifter för exportgodkännande bedömer vi att det kan finnas skäl att även se över bestämmelsen i 31 § i Jordbruksverkets instruktion i syfte att ha en motsvarande reglering som i Livsmedelsverkets instruktion.

21.5 Revision

Bedömning: En fullgod finansiering av Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets funktioner för internrevision måste säkerställas genom myndigheternas förvaltningsanslag.

Förslag: Livsmedelsverket bör tilldelas riktade anslag för att under en övergångsperiod utföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna.

Enligt kontrollförordningen ska alla kontrollmyndigheter revideras. Det ska göras systematiska och oberoende granskningar och utvärderingar för att se att kontrollmyndigheten uppfyller kraven i kontrollförordningen. Revisionen kan utföras av en myndighet eller av annat organ, exempelvis ett företag (kap. 8).

Det finns inga bestämmelser i kontrollförordningen om hur revisioner ska finansieras. Livsmedelsverket och Jordbruksverkets revision av den egna myndighetens offentliga kontroll finansieras genom myndigheternas förvaltningsanslag. I avsnitt 19.1.9 och 19.2.7 redogör vi för våra bedömningar och förslag avseende revision av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. I avsnitt 19.4.1 redogör vi för våra bedömningar när det gäller revision vid överlåtelse av kontroll.

Vi föreslår att såväl länsstyrelsernas som kommunernas ansvar för offentlig kontroll inom livsmedel, foder och ABP ska övergå till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket (kap. 19). Det finns därmed inte skäl att göra någon bedömning av hur finansieringen för länsstyrelsernas eller kommunernas revisioner bör finansieras i dessa delar.

Den föreslagna organisationsförändringen medför betydligt utökade antal kontrollobjekt och förändrat arbetssätt för såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket, vilket innebär att revisionsverksamheten för dessa myndigheter behöver utökas. Jordbruksverket kommer också behöva revidera den kontroll som utförs av Livsmedelsverket inom foder och ABP. För att säkerställa att Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets kontroll av livsmedels-, foder- och ABP-verksamheter fortsatt uppfyller kraven i kontrollförordningen behöver det säkerställas att det finns tillräcklig finansiering för att utföra revisioner i hela kontrollkedjan. Detta behöver ske genom att myndigheterna inom ramen för förvaltningsanslaget erhåller tillräckliga medel.

Vi lämnar förslag om att det ska vara möjligt att överlåta det operativa kontrollansvaret för foder- och ABP-kontroll avseende vissa typer av anläggningar gruppvis från Jordbruksverket till Livsmedelsverket (avsnitt 19.4). I de fall sådan överlåtelse sker är det som utgångspunkt ansvarig kontrollmyndighet, dvs. Livsmedelsverket, som ska se till att låta sig revideras. Detta kan då exempelvis ske antingen genom internrevision eller genom att Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer överens om att Jordbruksverket ska ansvara för revisionerna av kontrollen av de överlåtna anläggningarna

(avsnitt 19.4.1). Om Jordbruksverket utför sådan revision får det ankomma på myndigheterna att komma överens om hur Jordbruksverket ska ersättas för detta.

21.5.1 Tillfällig lösning avseende revision av kommunala kontrollmyndigheter

Vi föreslår att en tillfällig lösning införs vad gäller revision av de kommunala kontrollmyndigheterna till dess att den föreslagna organisationsförändringen träder i kraft (avsnitt 19.5). Livsmedelsverket har i dag redan befintlig kompetens att utföra revision hos de kommunala kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket bör därför under en övergångsperiod få riktade anslag för att genomföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna, till dess att Livsmedelsverket har övertagit kommunernas ansvar för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

21.6 Debitering av avgifter för kontroll av foder och animaliska biprodukter

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att i nuläget införa efterhandsdebitering för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, förutom för de gruppvis överlåtna branscher som avseende foder- och ABP-kontroll har överlåtits från Jordbruksverket till Livsmedelsverket.

Utredningen ska ta ställning till om nuvarande system med årlig avgift för foder- och ABP-kontrollen bör ersättas av en efterhandsdebitering av avgiften för denna kontroll. Efterhandsdebitering sker i dag i fråga om offentlig kontroll vad gäller livsmedel, varför vi inledningsvis redogör för vad som lett fram till förändringen från årliga avgifter som betalats i förväg av livsmedelsföretagen till dagens efterhandsdebitering.

21.6.1 Efterhandsdebitering inom livsmedelskontrollen

För livsmedelskontrollen infördes 2021 en möjlighet för kontrollmyndigheterna att debitera avgiften till företagen efter utförd kontroll. Vid ingången av 2024 blev efterhandsdebiteringen obligatorisk. Införandet av efterhandsdebitering för avgifter inom livsmedelskontrollen föregicks av många års utredningar, bl.a. mot bakgrund av problemen gällande kommunernas livsmedelskontroll. Statskontoret uppgav 2015 att ett problem inom den kommunala kontrollverksamheten var att anläggningar som bedömdes ha en hög risk i livsmedelshanteringen inte kontrollerades varje år och att om kontroller inte genomförs i tillräcklig utsträckning kan det leda till att människors hälsa riskeras. Ett annat problem bedömdes vara att det var svårt att skapa förståelse för ett avgiftssystem där en avgift betalades långt innan kontrollen utfördes.⁴⁸ Statskontoret menade att modellen med att i förväg betala årliga avgifter skapade pedagogiska problem eftersom legitimiteten för såväl avgifterna som livsmedelskontrollen riskerade att undergrävas. Att de kommunala kontrollmyndigheterna inte alltid utförde de kontroller som de borde ha gjort berodde på resursbrist. Resursbristen berodde i sin tur på att kommunerna inte tog ut en tillräckligt hög avgift för kontrollen för att täcka sina kostnader men även på personalbrist.

I en senare rapport konstaterade Statskontoret att om en modell med efterhandsbetalning infördes skulle kommunerna ha ett ekonomiskt incitament att faktiskt genomföra kontrollerna. Det var dock svårt att bedöma i vilken utsträckning förhandsbetalning av årsavgift bidrog till problemen med låg kontrollfrekvens eftersom i stort sett alla kommuner tillämpade förhandsbetalning.⁴⁹

Livsmedelsverket hade inledningsvis en kritisk inställning till Statskontorets bedömning om efterhandsdebitering och bedömde att ett system med efterhandsdebitering totalt sett kunde bli dyrare även om det kunde ge en större förståelse för företagarna. Livsmedelsverket ändrade sedan inställning och bedömde att ett införande av efterhandsdebitering skulle öka tilltron till kontrollen och bidra till ökad legitimitet för avgifterna.⁵⁰

⁴⁸ Se bl.a. Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*, 2015:17, s. 13 och prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförförordning*, s. 217.

⁴⁹ Statskontoret, *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*, 2017:9.

⁵⁰ Remissyttrande N2015/5104/DL.

Regeringen instämde i Livsmedelsverkets och Statskontorets bedömningar och framhöll att fördelen med en ordning som innebär att avgiften debiteras efter genomförd kontroll är att det finns en tydligare koppling mellan avgiften och kontrollen. Regeringen anförde vidare att detta kan förväntas leda till att avgiften upplevs som mer rättvis och legitim av de företag som betalar avgiften. Regeringen framförde också att nackdelen med ett system med efterhandsdebitering är att det skulle kunna leda till ökad administration och större risk för press från företagen på kontrollpersonal att genomföra tidsmässigt kortare kontroller. Det framfördes också från regeringen att efterhandsdebitering även kan leda till problem med uteblivna betalningar, särskilt från företag som upphör med sin verksamhet en kort tid efter att kontrollen har utförts. Regeringens sammantagna bedömning var dock att fördelarna med ett system med efterhandsdebitering övervägde nackdelarna med systemet.⁵¹

I samband med att regeringen lämnade förslag till anpassning av svensk lagstiftning till den nya kontrollförordningen lades till slut förslag på att livsmedelskontrollen skulle debiteras i efterhand.⁵² Majoriteten av remissinstanserna var positiva till förändringen. Några kommuner bedömde dock att kommunernas ekonomi och planering av bl.a. personella resurser skulle påverkas på grund av osäkerheten av hur stora avgiftsintäkterna skulle bli under året.

Statskontorets rapport om att kommunerna inte kontrollerade livsmedelsanläggningar med hög risk varje år är nu 10 år gammal och det framgår av Livsmedelsverkets rapportering för verksamhetsår 2023 bl.a. att kommunernas kontroll på anläggningar med hög risk under 2023 blev till 96 procent kontrollerade.⁵³

Möjligheten till efterhandsdebitering för livsmedelskontrollen infördes bara för några år sedan och vid ingången av 2024 blev det obligatoriskt med efterhandsdebitering. Eftersom alla kontrollmyndigheter inte började tillämpa efterhandsdebitering förrän i början av 2024 har ingen utvärdering av reformen gjorts än.

Inom ramen för denna utredning har en del företag framfört att avgifterna från och med 2024 har blivit mer svårbegripliga och oför-

⁵¹ Ds 2018:41, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 286.

⁵² Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*.

⁵³ <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/rapporter/2024/2024-sveriges-livsmedelskontroll-2023.pdf>, hämtad den 27 februari 2025.

utsägbara. Det har vidare framförts att efterhandsdebiteringen i kombination med Livsmedelsverkets föreskrifter om riskklassning gör kontrollavgiften oförutsägbart eftersom företaget inte får kännedom om vilket belopp som ska betalas förrän fakturan kommer. Åsikter som också har framförts är att det sedan efterhandsdebitering infördes har blivit en utveckling mot mer tidspress på kontrollanterna från företagarna vilket leder till sämre dialog och möjligheter att ge råd och stöd. Från myndigheterna har det i viss mån framförts att jämfört med tidigare behöver inspektörer vara mer uppmärksamma på hur lång tid varje kontrollärende tar, att det är svårt att budgetera för kostnader och intäkter samt att företag med fungerande arbetsätt kan få en fördel mot företag som har utmaningar eftersom kontrollen har förutsättningar att gå fortare på ett sådant företag. SKR har bl.a. framfört att efterhandsdebitering har medfört en väsentligt ökad administration för kommunerna och att avgiftsbesluten lett till fler överklaganden. Man har också upplevt att företagare som inte omfattas av kontroller varje år (färre än en gång per år) i högre grad upplever missnöje eftersom de får en högre avgift vid varje kontrolltillfälle än den årsfaktura de tidigare fått.⁵⁴

Enligt vår bedömning är det alltför tidigt att dra några säkra slutsatser om hur efterhandsdebiteringen har påverkat företagen och myndigheterna. Även om vi i vår utredning översiktligt har inhämtat synpunkter från myndigheter och företagare behöver det göras en grundlig utvärdering av systemet med efterhandsdebitering innan det införs för ytterligare kontrollområden (avsnitt 21.7.2). Detta talar mot att i nuläget införa motsvarande reform för offentlig kontroll av foder och ABP.

21.6.2 Årlig avgift för foder- och ABP-kontrollen

Sedan länge gäller att kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av foder- och ABP-verksamheter finansieras genom att verksamheterna betalar en årlig avgift som betalas i början av året. Detta gäller dock inte för primärproducenter av foder eftersom sådan kontroll är anslagsfinansierad. Det gäller inte heller för

⁵⁴ Information inhämtad från SKR i januari 2025.

kommunernas och Livsmedelsverkets ABP-kontroll som utförs i samband med livsmedelskontrollen då avgiften betalas i efterhand.⁵⁵

Frågan om efterhandsdebitering av foder- och ABP-kontroll har inte berörts i förarbetena om anpassningar till den nya kontrollförfordningen. Efterhandsdebitering avseende foder och ABP har inte varit föremål för någon analys av Statskontoret eller Jordbruksverket och nämns inte heller i några förarbeten. Det enda som framgår av de senaste förarbetena till livsmedelslagen är att Tillväxtverket i ett remissvar framfört att man såg en risk med att företag skulle komma att omfattas av olika avgiftssystem då motsvarande ändring som görs avseende livsmedelskontrollen inte föreslogs att gälla även lagen om foder och animaliska biprodukter.⁵⁶

Vi har från enstaka företag fått indikationer på att efterhandsdebitering bör införas. Jordbruksverket har dock anfört att systemet med årlig avgift är mer kostnadseffektivt och att en mer rimlig och jämn fördelning av kostnaderna för de företag som inte har kontroll varje år kan uppnås. Jordbruksverket har genom bl.a. kundundersökningar kunnat konstatera att företagen anser att systemet med en årlig avgift är bra. Inte heller i övrigt har Jordbruksverket fått några indikationer på att något företag önskar efterhandsdebitering.

Bakgrunden till att efterhandsdebitering har införts för livsmedelskontrollen är väl dokumenterat i olika utredningar. Liknande utredningar och dokumentation för hur avgifterna tas ut inom foder- och ABP-kontrollen finns inte. Jordbruksverket har inte fått någon indikation på att systemet med årliga avgifter skulle vara ett problem för företagarna eller uppfattat att det finns ett övergripande önskemål om att ändra nuvarande system.

Det är inte möjligt att få en heltäckande bild av hur kommunerna tar ut avgifter för sin ABP-kontroll. En del kommuner har en separat taxa för ABP-kontrollen, vissa har slagit ihop livsmedelstaxan med ABP-taxan och vissa har ingen ABP-taxa alls utan använder sig av livsmedels- eller miljöbalkstaxan vid debitering av företagen då timavgift tas ut efter kontrollen. Några få kommuner som har en separat taxa för ABP-kontrollen har även bestämmelser om att en årlig avgift ska tas ut för planerad offentlig kontroll. Frågan om årlig avgift synes därför främst vara en fråga för Jordbruksverket.

⁵⁵ Se 3 § förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

⁵⁶ Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning*, s. 215.

Vi anser att det principiellt får anses finnas en starkare koppling mellan en kontrollavgift som debiteras efter att en kontroll har utförts jämfört med en årlig avgift. Detta, samt det faktum att efterhandsdebitering gäller inom området livsmedel, talar för att efterhandsdebitering generellt bör gälla även för foder och ABP. Det har dock inte framkommit att systemet med årlig avgift för foder och ABP-kontroll inte fungerar i dag. Att enstaka företag inom ett fåtal branscher framfört att det finns önskemål om att avgiften ska vara anpassad till verklig kontrolltid och debiteras efter genomförd kontroll är enligt vår mening inte tillräckligt för att säga att det finns ett behov av att övergå till efterhandsdebitering. Enligt vår bedömning finns det i stället starka skäl att först utvärdera vilka effekter som efterhandsdebiteringen inom livsmedelskontrollen har lett till. Sammantaget gör vi bedömningen att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl att införa efterhandsdebitering för offentlig kontroll som avser foder och ABP.

21.6.3 Finansiering av offentlig kontroll som kan överlåtas från Jordbruksverket till Livsmedelsverket

Förslag: Bestämmelser ska införas som möjliggör efterhandsdebitering i de fall överlåtelse av kontroll har skett från Jordbruksverket till Livsmedelsverket.

Vi föreslår att bestämmelser som möjliggör överlåtelse av operativt kontrollansvar avseende foder och ABP från Jordbruksverket till Livsmedelsverket ska införas i lagen om foder och animaliska biprodukter och i förordningen om foder och animaliska biprodukter (avsnitt 19.4). Syftet är att kunna uppnå effektiva kontroller. Livsmedelsverket utför redan i dag ABP-kontroller på de anläggningar som är registrerade där som myndigheten utför livsmedelskontroll på. Livsmedelsverket debiterar då den totala kontrolltiden enligt sin timtaxa som beräknats utifrån en schablonkostnad som också innefattar kostnader för ABP-kontroll.

Vi bedömer att det vore lämpligt att den offentliga kontrollen av ABP som uppstår i livsmedelsanläggningar som gruppvis överläts till Livsmedelsverket ska utföras i samma ordning som den utförs i dag och att även debiteringen av kontrollen bör kunna ske på samma sätt.

Detta eftersom Livsmedelsverket redan i dag utför livsmedelskontroll i kombination med ABP-kontroll och att det inte ska bli krångligare för företagen med anledning av våra förslag. Av dessa skäl ska efterhandsdebitering gälla för de anläggningar som överlåtits från Jordbruksverket till Livsmedelsverket enligt vårt förslag om ändring i 16 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. I 1 § andra stycket livsmedelsavgiftsförordningen anges att förordningen även gäller avgifter som ska betalas för Livsmedelsverkets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om bl.a. 13 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. I 3 § p. 3 förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter anges att bestämmelsen om årlig avgift inte gäller för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt bl.a. 13 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Enligt vår bedömning behöver därför 13 § förordningen om foder och animaliska biprodukter ändras genom att göra en hänvisning till bemyndigandet i 9 § lagen om foder och animaliska biprodukter. I 13 § nämnda förordning finns nu endast en hänvisning till bemyndigandet avseende ABP i 11 § lagen om foder och animaliska biprodukter avseende ABP. Ett tillägg ska därför göras i första stycket första meningen i nämnda förordning för att även omfatta foder. Därutöver bör ett tillägg göras i 13 § förordningen om foder och animaliska biprodukter genom att en ny mening förs in i första stycket som hänvisar till bestämmelsen om möjlighet till överlåtelse av kontrollansvar från Jordbruksverket till Livsmedelsverket enligt vårt förslag om ändring i 16 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

När det kommer till kontrollen av de mindre kombinerade foder- och livsmedelsanläggningarna där ABP uppstår, såsom exempelvis i slakterier (där ABP utgörs av biprodukter) eller mejerier (där ABP utgörs av vassle) som eventuellt kan komma att överlåtas till Livsmedelsverket, är Jordbruksverket i dag ansvarig för registreringen av dessa anläggningar. Detsamma gäller exempelvis mikrobryggerier (ABP uppstår däremot inte i dessa anläggningar). Det vore dock enklare för företagen om det vid en överlåtelse av kontrollen till Livsmedelsverket endast var en myndighet som skulle sköta registreringen av foderanläggningen och debiteringen av kontrollen. Även om Livsmedelsverket utför operativ kontroll avseende foder

och ABP kan Jordbruksverket gemensamt med Livsmedelsverket utföra riskklassning av verksamheternas foder eller ABP-verksamhet.

Hur myndigheterna ska reglera frågor om hur Jordbruksverket eventuellt ska ersätta Livsmedelsverket för myndighetens kostnader för utförd kontroll i de fall kontrollen är anslagsfinansierad bedömer vi ska regleras genom avtal mellan myndigheterna.

21.7 Enkla, likvärdiga och förutsägbara avgifter

Beträffande utformningen av kontrollavgifter har regeringen uttalat att en kontrollavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och att principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål råder. Vidare har framhållits att avgifterna inte bör vara konkurrenssnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte heller medföra höga administrativa kostnader för de som kontrolleras eller för de myndigheter som utför kontrollen. Avgifter bör generellt vara lätta att begripa och förutsägbara för de som kontrolleras samt ge incitament till önskvärda beteenden hos de som kontrolleras och kontrollmyndigheterna (avsnitt 9.3).

I vårt uppdrag ingår att, för den typ av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som vi bedömer bör finansieras med avgifter, föreslå enkla och förutsägbara avgifter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning, som utifrån målsättningen om att de ska vara likvärdiga inom en och samma bransch också underlättar för företag att konkurrera på lika villkor. Att avgifterna ska vara enkla och förutsägbara gäller både hur de beräknas och hur stora avgifterna blir. I avsnitten nedan redogör vi inledningsvis för våra bedömningar av hur våra förslag om organisationen av den offentliga livsmedelskontrollen kommer att påverka avgiftsuttaget och våra bedömningar om ytterligare reglering beträffande uttag av avgifter behövs.

21.7.1 Hur våra förslag om organisationen av den offentliga kontrollen bedöms påverka avgifterna

Bedömning: Våra förslag om koncentration av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet till Livsmedelsverket och Jordbruksverket ger förutsättningar för en hög grad av likvärdighet när det gäller avgiftsuttaget.

Vi har föreslagit att Livsmedelsverket ska vara den kontrollmyndighet som ansvarar för all livsmedelskontroll (avsnitt 19.1). Livsmedelsverket kommer alltså vara den enda myndigheten som fattar avgiftsbeslut för samtliga kontrollobjekt inom livsmedelsområdet. På samma sätt kommer Jordbruksverket vara ansvarigt för all offentlig kontroll avseende foder och ABP och beslut om avgifter för sådan kontroll. Det kommer leda till goda förutsättningar för att riskklassning av företag med samma typ av verksamhet och omfattning sker likvärdigt och att regelverket om avgifter tillämpas enhetligt. Samma gäller beträffande myndigheternas interna styrning av principer för debitering inom den offentliga kontrollen. Myndigheterna kan internt utarbeta riktlinjer om riskklassning, hur avgifter ska tas ut enligt regelverket och följa upp att avgiftsuttaget görs på ett likvärdigt sätt. I dagens kontrollorganisation är det ett stort antal kontrollmyndigheter som gör egna bedömningar av riskklassning och tillämpar timtaxor av olika storlek.

I tidigare avsnitt har vi beskrivit att vi inte föreslår någon förändring av Jordbruksverkets avgiftsuttag för planerad kontroll av verksamheterna genom att debitera en årlig avgift avseende kontrollen av foder och ABP. Våra fortsatta överväganden om förutsägbara avgifter kommer därför endast avse livsmedelskontrollen.

Avgifterna i livsmedelskontrollen blir mer likvärdiga

Med den förändring om fördelning av kontrollansvar till Livsmedelsverket kommer det ske en radikal förändring på så sätt att antalet kontrollmyndigheter inom livsmedel minskar från 269 till en. Detta kommer ofrånkomligen leda till goda förutsättningar för en hög grad av enhetlighet i såväl bedömningar i riskklassning och avgiftsuttag som uppföljningar av att det görs likvärdiga bedömningar. De befint-

liga variationerna som i dag finns över landet när det gäller storleken på timtaxor och bedömningar av en verksamhets riskklassning kommer därmed inte längre vara det stora problem som många livsmedelsföretagare har upplevt.

Förändringen kommer sammantaget leda till goda förutsättningar för en hög grad av likvärdighet när det gäller avgifter för offentlig kontroll i livsmedelskedjan på ett sätt som inte är möjligt att uppnå med den kontrollorganisation som finns i dag med det stora antalet kontrollmyndigheter. När det gäller våra bedömningar av hur organisationsförändringen påverkar företagens avgifter och kontrolltid redogör vi för detta i avsnitt 26.11.8.

21.7.2 Efterhandsdebitering i livsmedelskontrollen

Bedömning: Bestämmelsen om efterhandsdebitering i 7 § livsmedelsavgiftsförordningen bör finnas kvar.

Enligt 7 § första stycket livsmedelsavgiftsförordningen är huvudregeln att kontrollmyndigheten ska debitera avgifter för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen efter det att kontrollen har utförts. Innan systemet med efterhandsdebitering infördes debiterades livsmedelsföretagare en årlig avgift innan kontrollen hade utförts. Systemet med årlig avgift var förhållandevis förutsägbart för företagen, men kopplingen mellan uttagen kontrollavgift och utförd kontroll saknades i många fall eftersom kontroll inte alltid utfördes av kontrollobjekt som hade betalat avgift för ett visst år. Denna modell frångicks till förmån för den nu gällande huvudregeln i 7 § livsmedelsavgiftsförordningen. Som skäl för detta angavs bl.a. att det finns en tydligare koppling mellan utförd kontroll och den avgift som sedan debiteras. Vi delar bedömningen att efterhandsdebiteringen ger en tydligare koppling (motprestation) till den kontroll som utförs och avgift som betalas. Denna omständighet, samt det faktum att reformen nyligen har införts medför att vi inte ser skäl att föreslå någon förändring av regelverket i livsmedelsavgiftsförordningen i detta avseende. Det är däremot av betydelse att det utvärderas vilka effekter systemet med efterhandsdebitering har lett till.

21.7.3 Enkla och förutsägbara avgifter utifrån nedlagd tid eller med ett schablonbelopp

Bedömning: Debitering av kontrollavgift för faktiskt nedlagd tid medför ett enkelt och mer rättvist avgiftsuttag jämfört med att ett schablonbelopp för varje kontrolltillfälle tas ut. Det finns därför inte skäl att föreslå att kontrollavgift ska utgå med ett schablonbelopp för varje kontrolltillfälle.

Avgiftsuttag för faktiskt nedlagd tid

Av 4 § första stycket livsmedelsavgiftsförordningen framgår att huvudregeln är att en behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen ska täckas av avgifter. Avgifter som beräknas utifrån den tid som kontrollmyndigheten har lagt ned för sitt arbete framstår som en förhållandevis enkel avgiftsmodell att utforma och tillämpa för kontrollmyndigheten. Genom att debitera företaget för faktiskt nedlagd tid finns en tydlig koppling mellan kontrollavgiften och den utförda kontrollen och detta bidrar också till att uppfylla kravet om full kostnadstäckning. En annan följd är också att avgiftsuttaget är rättvist eftersom faktisk kostnad debiteras. Företag behöver inte heller betala för tid som inte har lagts ned av kontrollmyndigheten i den offentliga kontrollen av den specifika verksamheten.

De negativa aspekter som har lyfts fram av nuvarande kontrollmyndigheter är att systemet med debitering utifrån nedlagd tid bidrar till att en del inspektörer är återhållsamma när det gäller tidsregistreringen eftersom det finns en önskan om att inte belasta företagen för mycket ekonomiskt. Detta får stöd av det faktum att många kommuners kostnader för kontroll är underfinansierad (avsnitt 15.2.2). Därtill har det av kontrollmyndigheterna framförts att det krävs en viss administration för själva tidsregistreringen. Från företagare har det framförts negativa synpunkter mot det sätt avgifter tas ut genom debitering för nedlagd tid. Det handlar dels om att det inte för det enskilda företaget är förutsägbart hur mycket tid som faktiskt kommer att faktureras, dels att det kan skilja sig hur mycket tid som olika inspektörer typiskt sett debiterar för olika moment i den offentliga

kontrollen. Till detta kommer att även om det finns riktvärden för hur lång tid, dvs. antal timmar, ett kontrolltillfälle i genomsnitt ska ta för en viss verksamhet utifrån inriktning och omfattning, frångås inte sällan dessa riktvärden. Det påpekas även att det skiljer sig åt hur mycket tid som debiteras när det gäller för- respektive efterarbete. Därutöver framhålls det från en del företagare att timdebiteringen i sig skapar tidspress eftersom vetenskapen om att nedlagd tid för kontrolltillfället påverkas av hur företagaren och inspektören agerar på plats. Detta ger i sin tur mindre goda förutsättningar för dialog mellan företagaren och inspektören vid kontrolltillfället. Likande synpunkter beträffande förutsättningarna för en god dialog har framförts även från kontrollmyndigheter.

Vi redogör ovan för vår bedömning att en koncentration av den offentliga kontrollen avseende livsmedel till Livsmedelsverket bör leda till goda förutsättningar för att en högre grad av likvärdighet uppnås när det gäller uttaget av kontrollavgifter. Att det kan variera hur mycket tid som faktiskt debiteras företaget har olika orsaker. Det kan t.ex. handla om att det görs olika slags kontroller vid olika tillfällen. På samma sätt som vi bedömer att det finns goda förutsättningar för en hög grad av likvärdighet vad gäller riskklassning och tillämpning av regelverket för avgifter gör vi också bedömningen att det med våra förslag om koncentration av all livsmedelskontroll till Livsmedelsverket kommer finnas goda förutsättningar för att uppnå en högre grad av likvärdighet när det gäller hur tid ska debiteras ett företag. Livsmedelsverket kommer i detta avseende ha möjlighet att ha tydliga nationella riktlinjer för hur lång tid den offentliga kontrollen typiskt sett ska ta (s.k. riktvärden) och hur lång tid olika moment i den offentliga kontrollen normalt sett bör ta. Det är också möjligt för Livsmedelsverket att ha intern granskning av den tid som registreras för ett specifikt ärende och ompröva om den nedlagda tiden är oproportionerligt hög i förhållande till ärendets beskaffenhet. Det finns alltså goda förutsättningar för Livsmedelsverket att på olika sätt arbeta för att så hög grad av likvärdighet som möjligt uppnås för alla livsmedelsverksamheter i landet. Som vi angett tidigare är det inte i dag möjligt att ur ett nationellt perspektiv arbeta med dessa verktyg eftersom det finns ett stort antal självständiga kontrollmyndigheter. Den nya kontrollorganisationen kommer således medföra helt andra förutsättningar för likvärdighet även för den tid som faktiskt faktureras företaget. Detta kommer också bidra

till att kostnaden för den offentliga kontrollen blir mer förutsägbar. Det bör dock poängteras att en full förutsägbarhet inte kommer att kunna uppnås om debitering sker utifrån faktiskt nedlagd tid. Detta eftersom flera faktorer påverkar hur mycket tid varje kontrolltillfälle tar. Det handlar t.ex. om vad som kontrolleras vid det aktuella tillfället, verksamhetens beskaffenhet och förutsättningarna vid kontrolltillfället.

Även om vi anser att våra förslag om förändringar vad gäller kontrollorganisationen kommer leda till goda förutsättningar för en hög grad av likvärdighet kommer det finnas en risk för att upplevelsen av stress vid kontrolltillfället finns kvar, vilket är en nackdel. En välfungerande dialog mellan kontrollmyndigheten och företaget är viktig för att ge goda förutsättningar för råd och stöd och, i förlängningen, för livsmedelssäkerheten.

Ett sätt att göra avgiften mer förutsägbar och minska den upplevda stressen i samband med kontrolltillfället är att i stället för att debitera nedlagd faktisk tid enligt en timtaxa debitera avgifter med en schablonkostnad för kontrollen. Nedan redogör vi för våra bedömningar om hur avgift för offentlig kontroll av livsmedel kan debiteras genom en schablon och om debitering i stället för nedlagd tid bör ske utifrån en schablonkostnad för varje kontrolltillfälle. Vi redogör också för våra ställningstaganden om en sådan schablonavgift bör införas.

Avgiftsuttag genom fastställande av schablonbelopp för varje kontrolltillfälle

Fördelen med att fastställa en schablonkostnad för varje kontrolltillfälle är att en högre grad av förutsägbarhet för kontrollkostnaderna uppnås för såväl företagen som för kontrollmyndigheten. Det kan också vara ett sätt för både kontrollmyndigheten och livsmedelsföretaget att avsätta tid för rådgivning och stöd vid kontrolltillfället då man inte behöver ta hänsyn till att tiden går. En annan fördel är att kontrollmyndigheternas administration avseende tidsregistrering upphör med en sådan lösning.

Om avgift ska tas ut med ett schablonbelopp behöver det fastställas utifrån vilka kriterier en schablon ska beräknas. Av artikel 9 i kontrollförordningen följer att den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad och genomföras regelbundet och med lämplig frekvens. Hänsyn ska bl.a. tas till kända risker kopplade till djur, varor och

verksamheter och till sannolikheten att konsumenter vilseleds samt till resultat av tidigare kontroller. Livsmedelsverkets föreskrifter innebär att det ska fastställas hur många kontroller som ska göras under en femårsperiod baserat på bl.a. verksamheternas huvudsakliga inriktning, olika aktiviteters kontrollbehov och verksamhetens omfattning (avsnitt 9.5.1). För att åstadkomma en så långt som möjligt rättvis fördelning av kostnadsansvaret för den offentliga kontrollen är det nödvändigt att uppskatta vilken tid som kontrollen typiskt sett kräver för olika kategorier av livsmedelsföretag. Enligt vår bedömning utgör riskklassningen av verksamheter och framtagande av en genomsnittstid per kontrolltillfälle ett sätt att förut säga kostnaderna för den offentliga kontrollen.

För riskklassningen enligt Livsmedelsverkets riskklassningsmodell delas verksamheter in och riskklassas utifrån sin huvudsakliga inriktning. Exempel på inriktningar är livsmedelsanläggning i sista led (anläggningar som tillhandahåller livsmedel till slutkonsument, t.ex. restauranger och butiker), livsmedelsanläggning i tidigare led (godkända animalieanläggningar samt övriga livsmedelsanläggningar som huvudsakligen tillhandahåller livsmedel till andra livsmedelsanläggningar), huvudkontor och dricksvatten. Förutom verksamhetens huvudsakliga inriktning riskklassas verksamheterna även utifrån bl.a. omfattning. Det görs utifrån verksamhetens produktion eller årsarbetskrafter. Förutom att en kontrollfrekvens per femårsperiod fastställs för en viss verksamhet, finns det också riktvärden om genomsnittlig kontrolltid. I riktvärdet ingår flera olika delmoment som följer av ett kontrollbesök: tid för förberedelser, genomförandet av kontrollen och efterarbete. I vissa fall tar kontrollen längre eller kortare tid än angivna riktvärden. Hur lång tid en kontroll tar beror på flera faktorer, t.ex. val av kontrollmetod, kontrollens syfte, den fysiska utformningen av anläggningen och typ av verksamhet. Inom ramen för kontrollfrekvensen kan alltså kontrollmyndigheten göra längre respektive kortare kontroller av samma typ av verksamhet.

En schablonisering av kontrollavgiften i enlighet med myndighetens riktvärde för hur lång tid en kontroll tar i genomsnitt bedömer vi vara en god utgångspunkt för hur en schabloniserad avgift skulle kunna tas ut. Genom att utgå från riskklassningens riktvärden tas automatiskt hänsyn till faktorer som påverkar uppskattningen av vilken tid som kontrollen typiskt sett kräver vid olika kategorier av livsmedelsföretag.

Nackdelen med att frånga debitering för faktisk nedlagd tid till förmån för ett schablonbelopp är att det finns en risk för att kontrollavgiften kan upplevas som orättvis eftersom schablonkostnaden inte speglar de faktiska kostnaderna för en kontroll. Används en schablon som grund för avgiftsuttaget minskar kostnadssambandet mellan den avgift som tas ut för den kostnad som uppstår för kontrollmyndighetens utförande av offentlig kontroll. Detta kan leda till effekten att ett företag vars kontrolltillfälle tar mindre tid i anspråk än det riktvärde som schablonen baserar sig på riskerar att betala för mer än faktiskt nedlagd tid. På samma sätt kan effekten bli att företag vars kontrolltillfälle tar mer tid i anspråk än det riktvärde som schablonen baserar sig på betalar mindre. Detta är en ofrånkomlig effekt om en schablonbaserad kontrollavgift ska införas.

Nuvarande system med avgiftsuttag för faktiskt nedlagd tid bör behållas

Oavsett om vi bedömer att ett avgiftsuttag ska motsvaras av en schablonavgift eller utifrån de faktiska kostnaderna anger utredningsdirektivet, förutom att avgifterna som vi föreslår ska vara enkla och förutsägbara, också att avgifterna ska ha det ekonomiska målet full kostnadstäckning.

Enligt vår uppfattning skulle ett införande av en schablonavgift motverka att företaget som kontrolleras och kontrollmyndigheten agerar på ett effektivt sätt vid den offentliga kontrollen. Det kommer inte heller löna sig för de företag som bidrar till att den offentliga kontrollen fortlöper på ett bra sätt eftersom dessa riskerar att ändå få betala en högre avgift än den faktiskt nedlagda tiden. Incitamentet att medverka till en effektiv kontroll minskar alltså. Detta utgör en omständighet som enligt vår mening talar emot att kontrollavgift ska debiteras med ett schablonbelopp. Även om det finns negativa aspekter förknippade med att debitera avgift utifrån faktiskt nedlagd tid som exempelvis oförutsägbarhet, administration och upplevd stress vid kontrolltillfället, menar vi att de skäl som talar för att debitera avgift utifrån faktiskt nedlagd tid väger tyngre än de fördelar som kan uppnås med debitering utifrån en schablon.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det, med hänsyn till vikten av en rättvis kontrollavgift som är transparent och ger incitament till livsmedelsföretaget och kontrollmyndigheten att agera på ett

kostnadsmedvetet sätt, inte finns skäl att frånga nuvarande reglering till förmån för debitering av en schablonavgift.

I avsnitt 26.11.8 har vi beskrivit att företag som i dag har kommunen som kontrollmyndighet som efter reformen får Livsmedelsverket som kontrollmyndighet sannolikt kommer få en högre timtaxa utifrån Livsmedelsverkets nuvarande timtaxa. Det går dock inte att bedöma hur timtaxan eller kontrolltiden kommer förändras när endast en myndighet ansvarar för livsmedelskontrollen och därmed kommer ha ett betydligt större avgiftskollektiv att fördela kostnaderna på. Vidare är det oklart vilka effekterna blir av Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell och systemet med efterhandsdebitering för såväl företagen som myndigheterna. Av dessa skäl gör vi i avsnitt 24.5 bedömningen att regeringen bör bevaka och följa upp utvecklingen av företagens kostnader för att säkerställa att företagens konkurrenskraft inte påverkas negativt.

Råd och stöd till företagen utanför kontrolltillfällena

Företagens behov av råd och stöd gör sig förmodligen gällande främst vid de tillfällen den offentliga kontrollen utförs på verksamheten. För sådan tid som går åt till råd och stöd som har med kontrollen att göra och inte är av mer allmän karaktär har kontrollmyndigheten rätt att ta ut en avgift. Som tidigare nämnts kan både kontrollmyndigheten och företagen, med nuvarande avgiftssystem då den faktiska tiden för kontrollen debiteras, känna pressen av att begränsa inspektionstiden för att hålla nere kostnaderna. Utrymmet för att ställa frågor och ge råd och stöd finns därför inte alltid. För att underlätta för mikroföretag oavsett bransch att få kontrollmyndighetens råd och stöd lämnar vi därför i avsnitt 23.2 förslag om behovsanpassade råd och stöd för mikroföretag och nystartade verksamheter. Detta förslag ska finansieras genom anslag. Sådant råd och stöd kan också lämnas i andra sammanhang än vid själva kontrolltillfällena. I avsnitt 22.1 redogör vi för våra bedömningar om hur råd och stöd generellt kan bli bättre för företagen genom den föreslagna organisationsförändringen, bl.a. genom att vägledande myndighet nu också blir operativ myndighet för alla verksamheter och inte längre är förhindrad att ge råd till en livsmedelsverksamhet vars kontrollansvar ligger på en annan myndighet.

22 Råd, stöd, samverkan och dialog

I detta kapitel redogör vi hur våra förslag om centralisering till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket bidrar till att underlätta företagens kontakter med myndigheterna och att stärka förutsättningarna för rådgivning och stöd med hög kvalitet som möter företagens behov. Vi lämnar också förslag om nya regler vad gäller myndigheternas samverkan, samordning och dialog.

22.1 Råd och stöd

Bedömning: Gällande lagstiftning utgör inte något hinder för att utveckla kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd. De utmaningar som förekommer i dag bottnar i nuvarande utformning av hela kontrollorganisationen, brister i tillgänglighet och brister i bemötande. Kontrollmyndigheterna bör kontinuerligt undersöka behovet av åtgärder, följa upp och utvärdera arbetet med råd och stöd.

Kontrollförordningen omfattar offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet vari viss rådgivning till aktörer anses ingå. Några uttryckliga serviceålägganden för myndigheter finns dock inte i EUrätten utan i nationell rätt. I förvaltningslagen (2017:900) anges att myndigheter ska ge service och vara tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt. Begreppet tillgänglig är teknikneutralt och kan omfatta såväl fysiska som digitala platser. I livsmedelslagen (2006:804), lagen om foder och animaliska biprodukter (2006:805) och i djurskyddslagen (2018:1192) finns krav på kontrollmyndigheten att ge råd, stöd och på andra sätt underlätta för den enskilde att göra rätt.¹ De aktuella bestämmelserna är allmänt hållna och kan därmed medge en rad olika

¹ Se 12 § livsmedelslagen, 12 § lag om foder och ABP samt 8 kap. 4 § djurskyddslagen.

åtgärder, så länge som opartiskhet och saklighet kan upprätthållas. Mot bakgrund av att de aktuella reglerna ger ett relativt stort handlingsutrymme för myndigheterna är det inte juridiska hinder som orsakar de i avsnitt 14.3.6 beskrivna utmaningarna som verksamheterna upplever avseende att få adekvat råd och stöd. I stället menar vi att detta bottnar i den nuvarande utformning av organisationen och att både tillgänglighet och bemötande kan utvecklas.

22.1.1 Myndigheterna får genom centralisering bättre förutsättningar att ge råd och stöd

Bedömning: Förslagen om centralisering av den offentliga kontrollen till två statliga myndigheter kommer att ge bättre förutsättningar att ge mer enhetlig rådgivning och stöd till företagen.

Förekommande utmaningar som gäller kompetens, kunskap, att rådgivning ges i olika omfattning, motsägelsefulla besked och tolkningar kan enligt vår bedömning till stor del härröra från hur den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet är organiserad i dag. Som vi redan konstaterat har mindre kontrollmyndigheter flera utmaningar, inte minst när det gäller resurser och kompetens, vilket påverkar den rådgivning och det stöd som lämnas till verksamheterna.

I kapitel 19 föreslår vi att den offentliga kontrollen avseende livsmedel å ena sidan samt foder och ABP å andra sidan centraliseras till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket. Förslagen om centralisering av den offentliga kontrollen kommer enligt vår bedömning att leda till att förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att ge råd och stöd till företagen förändras väsentligt. Detta eftersom respektive myndighet på grund av sin storlek har bättre möjligheter att upprätthålla kompetensen hos personalen. Dessutom försvinner många av de hinder som finns i dag som beror på att det för närvarande finns flera kontrollmyndigheter. Ett sådant exempel är att Livsmedelsverket är förhindrat att ge råd och stöd till verksamheter som kontrolleras av kommunala kontrollmyndigheter, och i stället måste hänvisa verksamheten till ansvarig kommunal kontrollmyndighet. Ett ökat kontrollansvar som omfattar fler verksamheter i kombination med en ökad dialog med såväl stora som små branscher,

organisationer och företag i livsmedelskedjan bör leda till en ökad förståelse och kunskap om hela livsmedelskedjan. Den ökade förståelsen och kunskapen om livsmedelskedjan bör i sin tur leda till att respektive kontrollmyndighet kan anpassa sin information och rådgivning för att kunna möta olika aktörer, vilket är ett uttalat motiv bakom serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

22.1.2 Myndigheterna kan genom centralisering minska variationen i tillgänglighet

Bedömning: Förslagen om centralisering av den offentliga kontrollen till två statliga myndigheter medför att den variation i tillgänglighet som i dag finns minskar betydligt.

Det kan konstateras att flertalet verksamheter i livsmedelskedjan omfattas av registreringsplikt, och att aktören därmed ska anmäla sin verksamhet till kontrollmyndigheten innan den startar. Att påbörja en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts är i flera fall förenat med sanktionsavgifter.² För att kontrollmyndigheten ska kunna upprätthålla ett aktuellt register behöver den utöver anmälan om ny verksamhet även få information om förändringar i befintlig verksamhet. Vidare är det ett förekommande inslag i den offentliga kontrollen att verksamheten redovisar uppgifter eller dokumentation till myndigheten. Uppgifterna ligger bl.a. till grund för riskklassning, avgiftsuttag, planering av kontroll och uppföljning av ärenden.

I dag görs de olika registreringarna av nya verksamheter i myndigheternas olika register, likaså sker löpande uppgiftslämning till respektive myndighet. De olika myndigheterna har olika utformade e-tjänster och blanketter för registrering. Uppgiftslämning kan ske analogt eller digitalt. Det kan förekomma digitala portaler för att hantera verksamhetens ärenden, dessa är i så fall också enbart knutna till den aktuella kontrollmyndigheten. Vi kan även konstatera att kontaktvägarna för övriga frågor än registrering och uppgiftslämning varierar mellan de olika myndigheterna. Från många företag har det påtalats att det är betungande att lämna uppgifter i flera olika sam-

² Jfr t.ex. 30 a § livsmedelslagen med 39 c § livsmedelsförordningen och 30 a § lag om foder och ABP med 22 c § förordning om foder och ABP.

manhang. Om en aktör registrerat en ny verksamhet hos en myndighet och tror att det automatiskt innebär registrering hos samtliga myndigheter kan det leda till en sanktionsavgift eftersom automatisk koppling till en annan myndighets register inte finns.

Inom livsmedelsområdet kommer de verksamheter som är aktiva inom olika geografiska områden eller olika led av livsmedelskedjan med vårt förslag på lösning inte längre att behöva registrera sina anläggningar hos olika myndigheter. Även deras uppgiftslämning i övrigt underlättas med en ansvarig myndighet inom livsmedelsområdet. Vi anser vidare att tillgängligheten skulle gynnas av en digitalisering. Vi anser att kontrollmyndigheterna bör inrätta en digital tjänst för att ytterligare underlätta för registrering, uppgiftslämning och kommunikation med myndigheterna. Digital tillgänglighet ska dock inte utesluta andra typer av tillgänglighet. Det måste finnas olika möjligheter för företag att lämna och hämta information, eller få kontakt med myndigheten. För vissa företag är det av stor betydelse att kunna komma till en fysisk lokal mötesplats och där träffa myndigheten. Oavsett hur företaget vill komma i kontakt med myndigheten ska det vara enkelt utifrån företagets perspektiv.

Vad gäller tillgänglighet kan fler förenklingar uppnås om de Livsmedelsverket och Jordbruksverket dessutom har ett gemensamt register. Därigenom kan ”en digital väg in” skapas, dvs. en portal för registrering, uppgiftslämnande och övriga kontakter oavsett om det rör olika verksamhetsområden och olika myndigheter. Att en företagare endast ska lämna en uppgift en gång är ett mål enligt regeringens förenklingspolitik (kap. 5). Vi lämnar därför förslag nedan om att myndigheterna ska samverka kring ett gemensamt registreringsförfarande.

Att centralisera kontrollen till två myndigheter medför enligt vår bedömning även att den variation i tillgänglighet som i dag finns minskar avsevärt eftersom det totala antalet kontrollmyndigheter reduceras betydligt. De två myndigheterna är också mindre sårbara vid personalbortfall, och det ska kunna vara enkelt för verksamheten att komma i kontakt med myndigheten även vid sådan frånvaro.

22.1.3 Myndigheterna behöver kontinuerligt arbeta med bemötande

Bedömning: Kontrollmyndigheterna bör bedriva ett kontinuerligt arbete med gemensam värdegrund och kundvänligt bemötande.

Utöver att förändringar i organisationen och specifika insatser kring tillgänglighet kan bidra till förbättrad rådgivning och stöd finns en tredje faktor av betydelse, och den handlar om bemötande. Som vi beskrivit tidigare upplever flera företag att det finns brister i kontrollmyndigheters bemötande, vilket utgör ett hinder för en framtidsyttande dialog.

Det är en självklarhet att myndigheterna ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Som vi har beskrivit i kapitel 5 framgår vidare av förvaltningslagen att myndigheter ska vara serviceinriktade och ha ett bemötande som ur den enskildes perspektiv är smidigt och enkelt. Att verksamheter och andra alltid ska bemötas professionellt och korrekt i kontakter med kontrollmyndigheter är en självklarhet, vilket även gäller omvänt då verksamheten ska lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna utföras.³ Vikten av att se bemötande som en del av begreppet service understryks också av hur de politiska förenklingsmålen är formulerade (avsnitt 5.2).

En centralisering av den offentliga kontrollen innebär att arbetsgivaransvaret inom kontrollorganisationen samlas till endast två större myndigheter, Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Arbetsgivaransvaret inkluderar bl.a. kompetensförsörjning, kompetensutveckling och arbetsmiljö. Därmed uppstår förutsättningar för respektive kontrollmyndighet att på ett enhetligt sätt arbeta med såväl en gemensam värdegrund och gemensam kultur som med bemötande. Myndigheterna kan exempelvis göra det genom introduktions- och utbildningar för sina medarbetare. Vidare har Statskontoret i uppdrag att i övrigt främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Statskontoret har tagit fram handböcker, utbildningar och annat stödmaterial.⁴

³ Jfr 21 § livsmedelslagen, 22 § lag om foder och ABP och 8 kap. 15 § djurskyddslagen.

⁴ <https://www.statskontoret.se/forvaltningskultur>, hämtad den 12 februari 2025.

22.1.4 Myndigheterna måste arbeta strategiskt med råd och stöd

Bedömning: Kontrollmyndigheterna behöver kontinuerligt undersöka behovet av åtgärder, följa upp och utvärdera arbetet med råd och stöd i syfte att underlätta för företag.

Det går att bryta ner utvecklingsbehovet av rådgivning och stöd till delområdena organisation, tillgänglighet och bemötande enligt ovanstående avsnitt, och vidta därtill hörande punktsatser. Vår bedömning är dock att det är viktigt med ett helhetsperspektiv på frågan om rådgivning och stöd, och att samtidigt beakta alla de delar som tillsammans utgör service. Det är en utmaning att balansera service och kontroll, utan att något område tar överhand. Det är varken önskvärt eller effektivt att kontrollmyndigheter enbart utför kontroll. Det är inte heller meningen att endast serviceaspekten ska vara i fokus, och att myndigheten t.ex. inte meddelar beslut med krav på åtgärder av rädsla för att det ska uppfattas negativt. Myndigheterna behöver därför arbeta med frågan om service på ett strategiskt sätt som inte görs i dag. För att uppnå en balanserad hållning krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete, med noggranna överväganden av vilka åtgärder som ger bäst effekt. Exempelvis kan myndigheterna undersöka vilka uppfattningar och förväntningar som finns kring t.ex. bemötande, såväl internt inom myndigheten som hos de aktörer som omfattas av kontrollen. För att få de enskilda verksamheternas perspektiv på vad som är smidigt och enkelt beträffande tillgänglighet behöver myndigheten undersöka vad önskemålen är. Berörda verksamheter bör också involveras vid utveckling av informationsmaterial och stödtjänster. Oavsett vilka insatser som genomförs bör effekten av genomförda åtgärder mätas och utvärderas, samt utgöra en del av planeringsunderlaget för framtida satsningar.

Vad gäller strategiskt arbete med service kan positiva effekter uppnås om de två myndigheterna samverkar för att uppnå en likartad rådgivning. Vi lämnar förslag om att myndigheterna ska samverka kring rådgivning.

Skatteverket har från flera håll lyfts fram som en kontrollmyndighet som har förmåga att balansera de många delarna i sin verksamhet som handlar om kontroll gentemot de aspekter som rör mjuka värden och service.

Av förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att myndighetens uppgifter bl.a. är att fastställa och ta ut skatter, förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för allmänhet, företag och Skatteverket (se 1, 6 och 10 §§). Vidare ska Skatteverket tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänhet och företag (11 §).

Skatteverkets nuvarande organisation tillkom efter en reform som slutfördes 2004. Då avvecklades de tio regionala skattemyndigheter och Riksskatteverket som tidigare funnits och Skatteverket inrättades.⁵ I samband med omorganisationen inledde myndigheten ett arbete med att förbättra sitt bemötande. Inledningsvis genomfördes en undersökning om hur privatpersoner och företag upplevde Skatteverkets attityd. Undersökningen bestod i att 84 djupintervjuer genomfördes med personer ur de olika målgrupperna för att samla in information om förekommande attityder. Resultatet visade att de intervjuade aktörerna upplevde att Skatteverket agerade korrekt och i enlighet med lagen men att det fanns tre typer av attityder hos tjänstepersoner inom Skatteverket. Intervjuerna följdes upp av 503 telefonintervjuer med syfte att ta reda på hur den procentuella fördelningen mellan de tre attityderna var. Skatteverket genomförde också en intern undersökning om vilken attityd medarbetarna själva bedömde att de hade. Resultatet av undersökningarna utgjorde underlag för arbetet med bättre bemötande i organisationen. Arbetet bestod bl.a. i föreläsningar och diskussioner om undersökningarna samt utbildningar. Skatteverket tog också in bemötandefrågor som en faktor vid rekrytering och lönesättning. Enligt företrädare för Skatteverket har detta arbete varit betydelsefullt och många berörda upplever nu ett förbättrat bemötande.⁶

Skatteverkets arbete är ett exempel på hur en kontrollmyndighet kan arbeta strategiskt med service och därigenom t.ex. påverka hur berörda aktörer upplever myndighetens bemötande.

⁵ Prop. 2002/03:99, *Det nya Skatteverket*.

⁶ A. Stridh och L. Wittberg, *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet* (Skatteverket 2015), s. 87–104.

22.2 Myndigheternas samordning och samverkan

Bedömning: Den nya fördelningen av kontrollansvar ställer höga krav på samordning och samverkan. Nya regler om samordning och samverkan bör införas för att göra den offentliga kontrollen mer effektiv och förenkla för företagen.

Totalt sett medför våra förslag om ny fördelning av kontrollansvar i kapitel 19 att ansvaret att utföra kontroll inom områdena livsmedel, foder och ABP är fördelat på två behöriga kontrollmyndigheter (Livsmedelsverket och Jordbruksverket) och djurskydd är fördelat på 23 behöriga myndigheter (21 länsstyrelser, Livsmedelsverket och Jordbruksverket). Det innebär att en effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter ska säkerställas för en enhetlig och effektiv offentlig kontroll inom hela territoriet (artikel 4.2 kontrollförordningen). Utöver behov av en strukturerad samordning ser vi ett stort behov av att samverkan sker mellan myndigheterna. Vi har i kapitel 7 beskrivit de krav på samordning, samverkan och samarbete som finns i kontrollförordningen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Vi beskriver också hur myndigheterna i nuvarande kontrollstruktur arbetar med samordning och samverkan. I det följande förklarar vi vår syn på dessa begrepp. Vi beskriver också det behov av samordning och samverkan som vi anser föreligger i den ändrade kontrollstruktur vi föreslår.

22.2.1 Samordning

Definition samordning

Kontrollförordningen slår fast att en effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter ska säkerställas för en enhetlig och effektiv offentlig kontroll inom hela territoriet (artikel 4.2). Det återspeglas i den kompletterande nationella lagstiftningen genom att det anges vilken myndighet som för respektive område har utsetts till samordnande kontrollmyndighet. Det finns i regel också bestämmelser som anger att övriga kontrollmyndigheter är skyldiga att lämna information till en sådan samordnande myndighet. Vad

som avses med samordning utvecklas dock inte närmare, varken i lagtexten eller i förarbetena.

I *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) görs en analys av vad som avses med samordning i livsmedelskedjan.⁷ I betänkandet definieras fyra kategorier av uppgifter som ingår i samordningsansvaret; planering, koordinering, vägledning och uppföljning. Utgångspunkten för den analysen är nuvarande kontrollstruktur för hela livsmedelskedjan, vilket innebär att analysen omfattar fler kontrollområden än denna utredning och utgår ifrån nuvarande fördelning av kontrollansvar på nationell, regional och lokal nivå samt till privata organ. I kontexten att det inom Sverige finns flera kontrollmyndigheter med samma kontrollansvar i olika geografiska områden fyller samordning en extra viktig funktion för att uppnå goda förutsättningar för enhetlighet och motverka oklara ansvarsförhållanden.

Dessa fyra kategorier av uppgifter sammanfattar och motsvarar de åtgärder vi bedömer att kontrollmyndigheter behöver vidta när det är flera olika myndigheter inom samma kontrollområde. Vi kommer därför att använda definitionen samordning för åtgärder såsom planering, koordinering, vägledning och uppföljning i syfte att säkerställa en enhetlig och effektiv offentlig kontroll.

Behov av samordning

Vi delar den analys som görs i SOU 2024:44 om behovet av samordning i nuvarande kontrollstruktur. Vi kan dock konstatera att våra förslag om en ny kontrollstruktur leder till en radikal minskning av antalet kontrollmyndigheter inom områdena livsmedel, foder och ABP, från 270 till två. Våra förslag innebär också att ansvarsuppgifterna för Livsmedelsverket och Jordbruksverket renodlas eftersom myndigheterna som huvudregel inte kommer att verka inom samma kontrollområden utan vara ansvariga för såväl övergripande riskvärdering, planering som utförande av operativ kontroll inom sitt respektive område. Det dominerande behovet av samordning kommer därmed att se annorlunda ut i den nya kontrollstrukturen än i nuvarande, det förskjuts från att fokusera på enhetlighet inom olika geografiska

⁷ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*, s. 335–337.

områden till effekter för de aktörer som är aktiva inom flera kontrollområden.

Eftersom det kommer att finnas anläggningar som får kontroll av båda myndigheterna, t.ex. primärproducenter som får kontroll av livsmedel från Livsmedelsverket och foder och ABP från Jordbruksverket, behöver myndigheterna samordna planering och koordinering av den kontroll de gör av samma målgrupp.

När det gäller anläggningar som producerar både livsmedel och foder kan de kompletterande reglerna om överlåtelse som vi föreslår komma att tillämpas avseende kontroll inom foder- och ABP området. Det innebär att två myndigheter kommer att kunna utföra kontroll inom kontrollområdena foder och ABP.

Även vad gäller djurskyddskontroll i samband med slakt kommer koncentrationen av kontrollansvar i slakterierna till Livsmedelsverket innebära att det totalt sett finns flera kontrollmyndigheter inom djurskyddsområdet; Livsmedelsverket och de 21 länsstyrelserna samt Jordbruksverket som är central behörig myndighet. Härvid är samordningsbehovet mer likt det som i dag föreligger, dvs. det består både i planering och koordinering av kontrollerna hos samma målgrupp och åtgärder för enhetlighet och effektivitet. Förutom gemensam planering kommer Jordbruksverket att behöva vägleda Livsmedelsverket avseende foder och ABP samt följa upp den kontroll som görs efter överlåtelse. Gällande djurskyddet vid slakt behöver även länsstyrelserna ingå i samordningen eftersom de ansvarar för djurskyddskontroller i övrigt.

Samordning behövs även avseende rapportering av utförd kontroll till EU. En annan form av samordning skulle kunna vara att en av myndigheterna registrerar anmälningar om registrering för alla aktuella kontrollområden, för att sedan underrätta ansvarig myndighet.

22.2.2 Samverkan

Definition av samverkan

Myndigheters samverkan regleras som vi redogjort för i avsnitt 7.5 i 8 § förvaltningslagen. Innebörden av bestämmelsen är att varje myndighet ska hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten, och att båda myndigheterna ska göra vad de kan för att underlätta för varandra. Samverkan mellan myndigheter ska leda till

att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. Formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Förutom att låna ut arkivhandlingar och svara på remiss samråder myndigheter och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.⁸ Myndigheterna ska, som det hette i 47 § i 1809 års regeringsform, ”räcka varandra handen”. När motsvarigheten till dagens regel infördes i föregående förvaltningslag framhövdes att regeln ska ses som ett uttryck för intresset av att förvaltningen blir mindre beroende av indelningen i organisatoriska enheter med sinsemellan skilda verksamhetsområden. Att myndigheterna, även när de har olika inriktning, strävar efter att uppå samstämmighet och konsekvens ansågs vara mycket väsentligt.⁹

Till skillnad från vår definition av samordning är bestämmelsen om samverkan i 8 § förvaltningslagen en generell och allmänt hållen bestämmelse som inte ålägger myndigheterna några specifika uppgifter, och den är begränsad till myndigheternas verksamhetsområde. Det framhålls i förarbetet till nu gällande bestämmelse att då en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Bestämmelsen ger inte heller stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter kan däremot förekomma i specialförfattning eller i förordningarna med myndighetsinstruktion.¹⁰

I *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (Tillsynsutredningen), (SOU 2004:100)¹¹ beskrivs samverkan som när tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden enas kring ett gemensamt uppträdande vid tillsynen, exempelvis i förhållande till den objektsansvarige. Det kan gälla att tillsammans utföra inspektioner eller inhämta uppgifter eller att tillsammans utveckla informationsmaterial eller en gemensam handlingslinje. Samverkan enligt Tillsynsutredningens bestämning är inte bindande för de deltagande tillsynsorganen, utan bygger på konsensus om de åtgärder som man

⁸ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 71 f.

⁹ Prop. 1985/86:80, *Om ny förvaltningslag*, s. 23.

¹⁰ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 293.

¹¹ Tillsyn och kontroll är i det här sammanhanget synonyma begrepp.

gemensamt vidtar. Därmed har varje tillsynsorgan kvar sitt ansvar inom den egna sektorslagen.¹²

I detta sammanhang kan även serviceskyldigheten som stadgas i 6 § förvaltningslagen nämnas. Den innebär att förvaltningsmyndigheter ska ha ett bemötande som ur den enskildes perspektiv är smidigt och enkelt. Av förarbetet till förvaltningslagen framgår att servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.¹³ I den bedömningen ska myndigheten sträva efter en effektiv förvaltning och att fördela sina resurser så att dess verksamhet i sin helhet kan fungera på bästa sätt.¹⁴

Behovet av samverkan

Det behövs samverkan mellan å ena sidan Livsmedelsverket eller Jordbruksverket och å andra sidan andra myndigheter som gör närliggande tillsyn och kontroll. De flesta aktörer som bedriver verksamhet inom kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd vid slakt är samtidigt också föremål för miljötillsyn. En betydande del av tillsynen utövas av de kommunala miljönämnderna men även länsstyrelserna och andra statliga myndigheter gör miljötillsyn.¹⁵ Samverkan behöver ske med de myndigheter som gör tillsyn i samma typ av verksamheter för att t.ex. komma överens om att genomföra gemensamma inspektioner eller utveckla gemensamt informationsmaterial.

Positiva effekter kan också uppnås om Livsmedelsverket och Jordbruksverket samverkar med varandra kring andra delar inom sina respektive ansvarsområden såsom smittskydd och beredskap, i den mån det gäller frågor som berör samma målgrupp.

Vi ser också vinster med att Livsmedelsverket och Jordbruksverket samverkar med varandra kring dialog med olika delar av branschen. En särskild process som kräver regelbunden samverkan och dialog med flera myndigheter och aktörer är den i samband med slakt, se mer om dialog i avsnitt 22.3.

Vidare bör Livsmedelsverket och Jordbruksverket exempelvis samverka med varandra kring råd och stöd (både avseende det stra-

¹² SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, s. 152.

¹³ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 66.

¹⁴ A.a., s. 67.

¹⁵ Se miljötillsynsförordningen (2011:13).

tegiska arbetet och det praktiska gentemot sina målgrupper), samt digitalisering, register och datahantering. Om myndigheter med närliggande ansvarsområden och gemensamma målgrupper samverkar kan de upptäcka samordningsvinster och förenklingar, av nytta både för myndigheten och enskilda.

22.2.3 Exempel på myndighetssamverkan

Det finns många exempel på myndighetssamverkan, dels frivillig samverkan som sker med utgångspunkt i de generella reglerna om samverkan och samarbete i förvaltningslagen och myndighetsförordningen, dels samverkan som är specifikt styrd i speciallagstiftning, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Statskontoret uttalade i antologin *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*¹⁶ från 2017 att det går att se ett mönster för myndigheternas samverkan, med fler gemensamma lösningar i syfte att underlätta för medborgare och företagens kontakter med förvaltningen. Utvecklingen av myndigheternas samverkan anses vara inspirerad av forskningen om tjänstelogik för offentlig förvaltning. Det kan exempelvis handla om att se hela det offentliga landskapet och den väg medborgaren måste ta för att tillgodose de behov som uppstår i samband med en viss händelse i livet. Medborgare är inte sektorsindelade och för att medborgare och företag ska kunna möta en sammanhållen förvaltning krävs därför samverkan mellan myndigheter.¹⁷

Företagarsajten *verksamt.se* är ett myndighetssamarbete som började år 2000. Sedan starten har formerna och namnen varierat. För närvarande är det Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket som ansvarar för utveckling och drift av *verksamt.se*. En viktig utgångspunkt är dock att webbsidan är en del i ett större myndighetssamarbete som inkluderar Arbetsförmedlingen, Jordbruksverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet och Tullverket m.fl.¹⁸ Den gemensamma utvecklingsinsatsen över myndighetsgränserna som *verksamt.se* innebär har beskrivits som ovanlig på så vis att dess utgångspunkt inte var en planerad förbättring av myndigheternas egna kärnverksamheter för att ge förbättringar för en specifik målgrupp, utan tar

¹⁶ Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017, publikation OOS 31.

¹⁷ A.a., s. 8.

¹⁸ A.a., s. 11.

sikte på en större samhällsnytta.¹⁹ På sidan finns bl.a. checklistor för att starta en restaurang eller liknande livsmedelsverksamhet. Användaren svarar i ett formulär på olika frågor för att klarlägga vad företagaren behöver göra inför starten av verksamheten, såsom att registrera sin verksamhet hos den kommunala kontrollmyndigheten för livsmedel, och att ansöka om bygglov samt namn på respektive myndighet. Det finns också e-tjänster för att t.ex. ansöka om F-skatt, moms och arbetsgivarregistrering hos Skatteverket och registrera företaget hos Bolagsverket. Dessa e-tjänster är integrerade i *verksamt.se* och samplaneras med övrig utveckling av portalen. Integrationen är dock gjord på ett sådant sätt att den dels ger en användarupplevelse av att vara helt integrerad i *verksamt.se*, dels möjliggör att e-tjänsterna drivs, förvaltas och finansieras helt fristående av de ansvariga myndigheterna.²⁰ Bland de många erfarenheterna av arbetet med *verksamt.se* framhävs vikten av att det i en sådan samverkan finns kunskap om det ”digitala landskapet” inom offentlig sektor. Felaktiga beslut om koncerngemensam It-infrastruktur är dyrt att korrigera.²¹

En viktig insikt är att det finns kulturskillnader mellan myndigheter. Orsakerna kan vara många, t.ex. att myndigheterna har olika uppdrag, finns i olika delar av landet och rekryterar utifrån olika behov av kompetens. Andra skillnader är budgethantering samt olikheter när det gäller tillgång till och föredragning för myndigheternas ledningsgrupper. Ett arbetssätt präglad av tålmod och tydlig kommunikation är därför ofta nödvändigt samt att förstå de olika kulturerna och att kontinuerligt arbeta för att minska avstånden.²²

Statens servicecenter är en myndighet som sedan 2019 bl.a. sköter fysiska *servicekontor* där medborgare kan hantera sina ärenden hos Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Innan 2019 drev Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket servicekontor i frivillig samverkan. I tidigare nämnda antologi finns en beskrivning av bakgrunden för verksamheten inom Försäkringskassan. Här framgår att det var svårt att hitta formerna för samverkan och en gemensam målbild. En reflektion från dåvarande biträdande generaldirektören för Försäkringskassan, var att arbetet skulle ha inletts med att utveckla en gemensam strategisk bild för att inte i

¹⁹ A.a., s. 13.

²⁰ Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017, publikation OOS 31, s. 15.

²¹ A.a., s. 33.

²² A.a., s. 35–36.

ett tidigt skede ägna för mycket tid åt detaljer. Detaljer är också viktiga men måste komma senare. Den gemensamma resan och vart den ska gå är överordnat.²³

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen som båda har kontor i samma byggnad i Jönköping har haft en utvecklad *samverkan kring lokaler och tjänster*. Ett exempel är gemensam entré och mötesplats. Syftet var att skapa både en inbjudande ingång för besökare och en yta som underlättar samverkan och kontakt mellan myndigheterna. Mötesplatsen innehåller både olika typer av mötesrum och öppna ytor lämpade för kaffepauser och spontana möten. Myndigheterna har sektorsansvar inom var sin del av de gröna näringarna och ville öka samarbetet, helhetssynen och förståelsen för varandras områden.²⁴ Myndigheterna avtalade även om utökad samverkan för att utbyta information och kompetens för att nå större samhällsnytta där verksamheterna har beröringspunkter, samt att effektivisera verksamhetsstödet genom erfarenhetsutbyte och samarbete. Avtalet ledde till samverkan inom områden som miljömålen, beredskap mot växtskadegörare och Agenda 2030. Jordbruksverket har även haft ett lokalt samarbetsavtal med Länsstyrelsen i Jönköping om samutnyttjande av personal. Länsstyrelserna utför många typer av kontroller men arbetet är ojämnt fördelat över året. Avtalet gällde att vissa personer från länsstyrelsen hjälper Jordbruksverket med handläggning av överklagningsärenden under delar av året då det är mindre kontrollarbete att utföra. Tjänstesamverkan var ett sätt att använda resurser ur ett koncernperspektiv som gav stor nytta, framför allt under de första åren. Det är av stor betydelse att styrning och uppföljning fungerar bra.²⁵

²³ Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017, publikation OOS 31, s. 59.

²⁴ A.a., s. 200.

²⁵ A.a., s. 202–203.

22.2.4 Krav på samordning och samverkan behöver förtydligas

Bedömning: För att uppnå en sammanhållen syn på livsmedelskedjan och att överbrygga den sektorisering som kommer kvarstå behöver myndigheterna arbeta mer tillsammans. Kraven på att myndigheterna arbetar med samordning och samverkan behöver förtydligas för att få rätt prioritet.

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.²⁶ Behoven av samordning och samverkan inom det här området uppstår inte med de förslag vi lämnar, utan finns även i dag på grund av den kontrollstruktur som finns i Sverige med flera ansvariga myndigheter. Vi beskriver behoven vi ser och anger exempel avseende både samordning och samverkan i tidigare avsnitt. Vi kan konstatera att det finns lagstöd för samverkan i förvaltningslagen, myndighetsförordningen och även krav på samordning i kontrollförordningen. Det finns olika exempel på hur kontrollmyndigheterna arbetat med dessa behov, det finns t.ex. grupper som har till syfte att arbeta med frågor som ingår i flera av myndigheternas gemensamma ansvar, se beskrivning i kapitel 7.

Trots att det genomförs såväl samordning som samverkan uppger både enskilda och myndigheter att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna behöver arbeta mer tillsammans. Förutom kontakter mellan myndigheterna har det även framkommit att det finns ett stort behov av förutsättningar för dialog mellan myndigheterna och berörda aktörer. Som beskrivits ovan finns det många exempel på hur myndigheter inom andra områden samverkar, t.ex. kring gemensam digital portal för företagare, gemensamma lokaler och tjänstesamverkan. Dessa myndigheter beskriver också utmaningar med samverkan, såsom olikheter mellan myndigheter, avsaknad av rätt kompetens och av gemensam målbild. Processer för samordning och samverkan kan ta lång tid att bygga upp och formella frågor om utformning kan bli dominerande. Det kan framför allt bli fallet

²⁶ Prop. 2024/25:1, Budgetpropositionen för 2025, s. 10.

med frågor som kräver insatser från flera olika aktörer, eller frågor som inte tillhör någon myndighets huvudprioriteringar.

För att en fördjupad samverkan ska uppnås och för att oklarheter inte ska leda till att uppgifterna tar lång tid att genomföra eller prioriteras bort helt och hållet, anser vi att kraven på samordning och samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna behöver förtydligas. I praktiken betyder utökade krav på samordning och samverkan att myndigheterna behöver ändra sina arbetsmetoder så att de kan uppnå en tillräcklig grad av integrering utan att tappa myndighetens självständighet. För ett långsiktigt och bestående arbete behövs nya former för myndigheterna att arbeta tillsammans, både med gemensamma uppgifter och för att tillsammans möta sin gemensamma målgrupp. Vi bedömer att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelsernas utökade samverkan skulle gynnas av att myndigheterna har en eller flera gemensamma fysiska mötesplatser. Härvid ska det inrättas ett samordningskansli för de gemensamma uppgifterna. I en stark digital utveckling kan det vara lätt att förbise de vinster som uppstår i mötet mellan människor. Det kan med en gemensam mötesplats bli lättare att upptäcka samordningsmöjligheter och en personlig relation kan stärka förmågan att göra de förändringar i arbetssättet som behövs.

Ytterst är syftet med fördjupad samverkan att uppnå en sammanhållen syn på livsmedelskedjan och att överbrygga den sektorisering som kommer kvarstå även med våra förslag. Med en helhetssyn på livsmedelskedjan ges nya förutsättningar att se olika aktörers behov och utmaningar. Det är av stor vikt att myndigheterna inte arbetar i stuprör med enbart de egna sakfrågorna, utan skapar en gemensam överblick på området i stort. Det är också av yttersta vikt att myndigheterna alltid tar avstamp i vad berörda aktörer anser vara smidigt och enkelt. Specifikt kan samordning av kontroller göra att antalet besök i verksamheterna eventuellt kan minska, samverkan kring registreringar kan leda till mindre administration osv. Vi bedömer således att det finns en stor potential att samordning och samverkan kan leda till en enhetlig och effektiv offentlig kontroll vilket gynnar den enskilda företagaren.

Med en etablerad utökad, systematisk samordning och samverkan mellan myndigheterna kan de tillsammans arbeta med verksamhetsutveckling i gemensamma frågor och de är bättre förberedda för att i framtiden lösa nya utmaningar såsom nya kontrolluppdrag, nya typer

av verksamheter och kriser. De kan tillsammans identifiera vilka utmaningar som finns och hitta strukturer för att hantera dem.

22.2.5 Ny förordning om samverkan och samordning ska införas

Förslag: Nya regler om samverkan och samordning ska införas i syfte att säkerställa enhetlighet och effektivitet samt att underlätta för företag.

Under utredningen har behovet av kontrollmyndigheternas samordning och samverkan avseende bl.a. planering och utförande av offentlig kontroll framkommit. Aktörer inom områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd upplever att myndigheterna inte har tillräcklig kännedom om varandras planering eller kunskap om redan inhämtade uppgifter. De upplever att myndigheterna frågar om samma sak. För aktörer som får kontroll från många håll, såväl offentlig kontroll som privat kontroll rörande certifieringar o.d., kan det även vara otydligt vilken myndighet eller organisation inspektören eller kontrollanten kommer ifrån. Behovet av samordning och samverkan gör sig särskilt gällande när en aktör får kontroll från flera myndigheter inom närliggande områden i livsmedelskedjan.

De befintliga bestämmelserna om samordning och samverkan bedömer vi som för allmänt hållna och inte tillräckliga för de fall då flera kontrollmyndigheter ska utföra kontroll på samma anläggning eller verksamhet. Vi menar att kontrollmyndigheternas arbete med samordning och samverkan kan utvecklas. För att säkerställa enhetlighet och effektivitet i den offentliga kontrollen och därmed underlätta för aktörerna är vår bedömning att kontrollmyndigheterna behöver samordna sig och samverka med varandra i en större utsträckning än vad som sker i dag. För att skapa den tydliga styrning som behövs för myndigheternas arbete och prioritering anser vi att nya regler om samordning och samverkan ska införas som ett komplement till de förslag vi lämnar avseende fördelning av kontrollansvar. Reglerna ska omfatta flera myndigheter och därför är det mest överskådligt att genomföra förändringen genom en ny förordning om samordning och samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrel-

serna. I det följande redogör vi för skälen till de olika bestämmelserna i den nya förordningen.

Tillämpningsområde

Förordningen innehåller bestämmelser om att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska arbeta tillsammans med samordning och samverkan. Förordningen kompletterar kontrollförordningen och förvaltningslagen. Det innebär bl.a. att de ord och uttryck som används i förordningen har samma betydelse som i de regelverk den kompletterar.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska tillämpa förordningen när en aktör är föremål för offentlig kontroll från mer än en av myndigheterna och det är fråga om kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd. Ett exempel är primärproducenter som kan vara föremål för kontroll från alla tre myndigheterna avseende de olika kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd. I det fallet krävs en systematisk samordning och samverkan mellan myndigheterna för att underlätta för aktören.

Om en aktör endast får offentlig kontroll av en av myndigheterna Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna, t.ex. om det gäller en renodlad livsmedelsverksamhet, behöver aktuell myndighet följaktligen inte arbeta med samordning och samverkan av den offentliga kontrollen.

Eftersom förordningen gäller för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna medför den ingen skyldighet för kommunerna att ingå i samverkan. Som framgår av förslagets 13 § ska Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna dock verka för en frivillig samverkan med kommunerna. Om frivillig samverkan inleds ska Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna tillämpa förordningen när en aktör inom det kontrollområde myndigheten är ansvarig för även, är föremål för tillsyn inom kommunernas verksamhetsområde. Det finns ingen samlad uppräknings av kommunernas ansvarsområde i lag eller författning utan det framgår av en mängd enskilda sektorslagstiftningar. Det som ingår i kommunernas ansvarsområde kan variera över tid. Eftersom det inte är möjligt att göra en definitiv uppräknings som håller över tid är det inte lämpligt att i denna förordning ange kommunernas ansvarsområde. Vidare

är det svårt att kategoriskt ange de områden som är aktuella eftersom det dels är flera olika, dels att det saknas en enhetlig terminologi för områdena. De lagar med följdlagstiftningar som i nuvarande lydelse ålägger kommunerna uppgifter som tillsynsmyndighet, och där vi bedömer att samverkan med Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna skulle kunna underlätta för aktören, är framför allt miljöbalken (1998:808), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, alkohollagen (2010:1622), plan- och bygglagen (2010:900) samt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Definitioner

Förordningen som vi föreslår innebär att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska arbeta med samordning inom områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd. Kontrollområdena definieras i kontrollförordningen. Med samordning avses i förordningen planering, koordinering, vägledning, uppföljning eller andra åtgärder som behövs för att uppnå en effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter. Kravet på effektiv och verkningsfull samordning slås fast i artikel 4.2 kontrollförordningen och är därmed redan bindande för myndigheterna. Syftet med förordningen är att förtydliga de krav som innefattas.

Förordningen innebär vidare att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska arbeta med samverkan inom områdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd. Med samverkan avses i förordningen myndigheternas arbete att tillsammans underlätta för aktörer som är föremål för offentlig kontroll och tillsyn. Sådant arbete omfattar:

1. utförande av kontroller,
2. inhämtande av uppgifter,
3. förvaltning av data, och
4. andra åtgärder som underlättar den offentliga kontrollen för aktörer.

Uppräkningen i bestämmelsen är inte uttömmande och samverkan kan ske både på ett strategiskt och ett operativt plan. Utgångspunkten är att samordning och samverkan gäller i den planerade kontrollen,

inte den kontroll som är händelsestyrd av t.ex. klagomål eller i den uppföljande kontrollen.

Om aktören har uttryckt att den önskar samordnade kontroller bör det som huvudregel tillmötesgå. Syftet med samverkan enligt förordningen är att underlätta för aktören. Med underlätta avses att myndigheterna ska begränsa den totala bördan som den offentliga kontrollen kan innebära. Detta har sin grund i skäl 34 i kontrollförordningen. Där anges: "Den offentliga kontrollen bör vara grundlig och verkningsfull och säkerställa att unionslagstiftningen tillämpas korrekt. Med tanke på att den offentliga kontrollen kan utgöra en börda för aktörerna bör behöriga myndigheter organisera och utföra offentlig kontrollverksamhet med hänsyn till aktörernas intressen och begränsa nämnda börda till vad som är nödvändigt för att den offentliga kontrollen ska vara effektiv och verkningsfull." Detta bör ses tillsammans med avsikten med serviceskyldigheten i förvaltningslagen, nämligen att myndigheter ska vara serviceinriktade och ha ett bemötande som ur den enskildes perspektiv är smidigt och enkelt. Servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.²⁷

Generell samordning

Myndigheterna ska på ett generellt plan samordna sin planering av offentlig kontroll. Det innebär t.ex. att de olika myndigheterna ska vara medvetna om varandras planering och vid behov anpassa densamma.

Att Sverige valt att organisera kontrollarbetet i flera olika myndigheter innebär att dessa måste genomföra en samordnad rapportering till EU. Ett exempel på där samordnad rapportering behövs är djurskydd där tre olika myndigheter har ansvarsområden. Jordbruksverket är central behörig myndighet och länsstyrelserna samt Livsmedelsverket är operativa kontrollmyndigheter. Vidare behövs samordnad rapportering avseende foder och ABP om Jordbruksverket överlåter kontroll till Livsmedelsverket. Inom livsmedelsområdet ska samordnad rapportering inte behövas eftersom det endast är en myndighet som utför kontroll inom området.

²⁷ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 66.

Samordning i det enskilda fallet

Myndigheterna ska i det enskilda fallet samordna utförandet av kontrollen, t.ex. utföra gemensamma kontroller, när det är lämpligt och möjligt. Anledningar att inte göra gemensamma kontroller kan vara att det skulle bli för omfattande börda för den aktör som är föremål för kontroll eller att det finns praktiska svårigheter som personalbrist hos kontrollmyndigheten. Att samordna offentlig kontroll, både generellt och i det enskilda fallet, är särskilt viktigt vad gäller primärproducenter vars verksamhet kan vara föremål för kontroll från såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket och länsstyrelserna samtidigt. Om aktören har uttryckt att den önskar samordnade kontroller bör det som huvudregel tillmötesgå.

Utgångspunkten är att samordning och samverkan gäller i den planerade kontrollen, inte den som är händelsestyrd av t.ex. klagomål eller den uppföljande kontrollen.

Samverkan

Myndigheterna har som beskrivits i tidigare avsnitt en generell men inte obegränsad plikt att samverka, det följer av förvaltningslagen. I förordningen anges situationer som omfattas av ett mer långtgående ansvar att samverka för att uppnå en sammanhållen kontroll av aktörer inom livsmedelskedjan och för att underlätta för aktörer som är föremål för kontroll från flera olika kontrollmyndigheter.

Samverkan för att uppnå enhetlighet i utförandet av offentlig kontroll tar sikte på att myndigheterna bör ha en gemensam hållning avseende tillämpning och tolkning av formella bestämmelser i kontrollförordningen. Även avseende rådgivning är det angeläget att myndigheterna ger likartad information i allmänna frågor som berör flera kontrollområden.

Samverkan för att uppnå ett gemensamt registerförfarande syftar till att det för aktörer som är verksamma inom flera av kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd ska finnas ”en väg in”. Det är dock inte nödvändigt att ”ett samlat registreringsförfarande” tekniskt sett är ett myndighetsgemensamt register. Det går att uppnå med olika myndighetsregister och en gemensam digital förstasida, jämför med [verksamt.se](https://www.verksamt.se) som beskrivs under avsnitt 22.2.3. Ett gemensamt register kan dock ge ytterligare fördelar. Därför föreslår vi också

i avsnitt 20.3 att regeringen bör ge Livsmedelsverket och Jordbruksverket i uppdrag att utreda vilka it-lösningar som det kommer att finnas behov av med den nya organisationsstrukturen. Myndigheterna bör särskilt utreda möjligheterna att skapa ett gemensamt anläggningsregister med den nya kontrollorganisationen och att företags ansökan om godkännande respektive anmälan om registrering ska kunna ske samlat i en för myndigheterna gemensam digital tjänst.

I syfte att hålla samman dialogen mellan myndigheter och aktörer i livsmedelskedjan, och uppnå ett helhetsperspektiv på förenkling i livsmedelskedjan, ska Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna arbeta tillsammans med utförandet av den dialog de åläggs i sina respektive instruktioner. Att myndigheterna ska samverka kring dialogen kan innebära att myndigheterna enas om en form för dialog samt en gemensam metod för uppföljning och utvärdering av det som framkommer. Det kan också innebära att representanter för alla myndigheterna ska delta vid dialogtillfällena för att ta omhand frågor som rör den egna myndigheten.

Samverkan med kommunerna

För kommunerna gäller det begränsade kravet på samverkan som stadgas i förvaltningslagen. Begränsningen innebär kort sagt att en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans.²⁸ Kommunerna är alltså inte bundna av denna förordning som innehåller mer långtgående krav på samverkan. Mot bakgrund av den stora fördel en samverkan med kommunerna skulle kunna utgöra, i fråga om att åstadkomma en sammanhållen kontrollkedja och underlätta för den som är föremål för kontroll, ska Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna verka för att samverkan med kommunerna sker.

Som framgår ovan är det inte möjligt att i förordningen ange vilket kommunernas ansvarsområde är. Bland de uppgifter som förekommer och där samverkan kan vara till fördel kan särskilt nämnas kontroll inom områden som faller inom kontrollförordningen men som inte ingått i denna utredning. Det är kontroll av växtskyddsmedel och kontroll av transport av matavfall i kategori 3. Vidare kan nämnas

²⁸ K. Ahlström, förvaltningslagen (JUNO), kommentar till 8 § förvaltningslagen.

restauranger, butiker och primärproducenter, aktörer som kommer att vara föremål för offentlig kontroll av Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna samt kommunerna. Mot bakgrund av att den totala bördan som både offentlig kontroll och kommunal tillsyn kan innebära i form av tidsåtgång och avgifter är det angeläget att de ansvariga myndigheterna strävar efter att samverka, i synnerhet med beaktande av den komplexitet det innebär för den enskilde att flera olika myndigheter har olika ansvarsområden.

Tänkbara sätt för samverkan kan vara gemensamma kontroller och därmed också gemensamt informationsmaterial. Om aktören har uttryckt att den önskar samordnade kontroller bör det som huvudregel tillmötesgå. Utgångspunkten är att samordning och samverkan gäller i den planerade kontrollen, inte den som är händelsestyrd av t.ex. klagomål eller den uppföljande kontrollen.

Att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska verka för att uppnå samverkan kan innebära att myndigheterna tillhandahåller ett forum för dialog mellan inspektörer inom de statliga myndigheterna och kommunerna. Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna behöver dock undersöka vilket behov som finns hos såväl berörda aktörer som kommuner och därefter utforma samverkan.

Kansli för administration och genomförande

För att underlätta och effektivisera administration och genomförandet av samordning och samverkan enligt förordningen ska det inom Livsmedelsverket finnas ett gemensamt kansli. Syftet är att kansliet ska stödja arbetet med samordning och samverkan. Ett exempel på liknande kansli är det som finns inom Livsmedelsverket som har till syfte att stödja den nationella samordningsgruppen för dricksvatten. I den nationella samordningsgruppen för dricksvatten ingår 14 myndigheter (jfr. 29 a–29 b §§ livsmedelsförordningen).

Livsmedelsverket ska rapportera arbetet inom kansliet till Regeringskansliet i sin årsredovisning. Redogörelsen ska innehålla en beskrivning av behov av åtgärder och insatser som har identifierats. Syftet är att kunna följa upp och utvärdera samordning och samverkan i livsmedelskedjan, och därmed kunna åtgärda brister. Motsvarande krav på rapportering finns i 29 b och 29 c §§ livsmedels-

förordningen. Det är särskilt angeläget att redogörelsen innehåller beskrivningar av åtgärder som genomförts för att underlätta för aktören samt om det identifierats lämpliga åtgärder som inte ligger inom myndigheternas mandat att genomföra.

22.3 Dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan

Förslag: Det ska införas bestämmelser om att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna regelbundet och vid behov ska föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan. Syftet är att uppnå en ökad förståelse för olika verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för såväl myndigheten som verksamheterna.

Bedömning: Resultatet av myndigheternas dialoger bör följas upp och redovisas. Myndigheterna bör redovisa inom vilka områden som dialog har förts beträffande förenkling, vad som har förts fram från branschföreträdare och aktörer samt vilka resultat som dialogerna har lett till. Det bör redovisas i de fall dialog och förslag inte har lett till några konkreta åtgärder och skälen till detta. I de fall myndigheterna i dialogarbetet identifierar förenklingsåtgärder som ligger utanför myndigheternas befogenhet och i stället aktualiserar regeringens eller riksdagens föreskriftsrätt bör det också redovisas.

Förutom behovet av att myndigheterna samverkar med varandra är behovet av dialog mellan myndigheter och berörda aktörer stort. Vi redogör i det följande för att det behövs tydligare krav på myndigheterna att föra dialog med berörda aktörer.

Kontrollmyndigheter och olika verksamheter i livsmedelskedjan har olika roller och funktioner för att det ska produceras och distribueras mat och foder och för att det som konsumeras är säkert. Det gagnar alla aktörer att den offentliga kontrollen fungerar på ett så effektivt och verkningsfullt sätt som möjligt. Därför är det av stor betydelse för de verksamheter som är föremål för offentlig kontroll att det är enkelt att göra rätt. Att det finns en välfungerande dialog mellan kontrollmyndigheterna och de verksamheter som kontrolleras

har potential att ge många positiva effekter för såväl kontrollmyndigheter som verksamheter, bl.a. ur ett förenklingsperspektiv. Dels har kontrollmyndigheten möjlighet att informera om och klargöra sitt uppdrag och ansvarsområde samt syfte med detta och därigenom öka förståelsen för sin roll hos verksamheterna. Dels har verksamheterna möjlighet att ge värdefull information om sina verksamheter och branschen i övrigt i syfte att öka kontrollmyndighetens förståelse för olika verksamheter i livsmedelskedjan. För kontrollmyndigheternas del ger ökad förståelse för olika branscher och verksamheter goda förutsättningar att anpassa såväl den offentliga kontrollens utförande som de råd och stöd som ges till de olika verksamheterna.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket bedriver i dag på olika sätt och på eget initiativ dialoger med branscher. Jordbruksverket har sedan en längre tid tillbaka regelbundet genomfört samtal med verksamheter inom myndighetens ansvarsområden. Livsmedelsverket har på senare tid inom ramen för myndighetens förändringsarbete när det gäller bl.a. bemötande infört koordinatorfunktioner i syfte att öka dialogen med olika branscher.

Vi föreslår i kapitel 19 att den offentliga kontrollen avseende livsmedel respektive foder och ABP ska centraliseras genom att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska ta över kontrollansvaret från övriga befintliga kontrollmyndigheter. De båda myndigheterna kommer därigenom få ett mer omfattande kontrollansvar jämfört med i dag, både när det gäller antalet kontrollobjekt, men också när det gäller olika typer av verksamheter som faller inom respektive myndighets ansvarsområde. Vad gäller djurskydd i samband med slakt föreslår vi i avsnitt 19.3 att kontrollansvaret förtydligas och utvecklas. Såväl länsstyrelserna som Livsmedelsverket kommer dock även fortsättningsvis ha kontrollansvar inom området djurskydd. Detta medför att behovet av kontinuerlig dialog mellan myndigheter och olika aktörer inom köttproduktion gör sig särskilt starkt gällande.

Därtill har det från flera olika branscher och aktörer framställts önskemål om regelbunden dialog med kontrollmyndigheterna av mer organiserat slag men det har också framhållits att den generella tillgängligheten bör förbättras. En förbättrad dialog har efterfrågats av bl.a. primärproducenter. Ett specifikt område som har lyfts är frågor som rör beslut som fattas vid slakt om totalkassation av djur.

Det saknas i dag specifika bestämmelser om att myndigheterna ska föra samtal med representanter för olika branscher. I Livsmedels-

verkets instruktion finns däremot bestämmelser om myndighetens informationsskyldighet till bl.a. företag om gällande regelverk och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet (2 § p. 6) samt att myndigheten ska underlätta och skapa goda förutsättningar för företagande i livsmedelssektorn för en konkurrenskraftig livsmedelskedja (2 § p. 7). För länsstyrelserna gäller att de enligt 5 § p. 7 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion i sin verksamhet ska verka för att förenkla för företag. I Jordbruksverkets instruktion anges bl.a. att myndigheten i egenskap av förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeriområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling har till uppgift att bland annat arbeta för ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet (1 §). Vidare anges att Jordbruksverket ska arbeta för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion genom att beakta behovet av stärkt konkurrenskraft för företag, tillhandahålla god service och lättillgänglig information samt verka för förenkling och administrativa lättnader (2 a § p. 1).

Eftersom det inte i dag är reglerat för myndigheterna att dialog med branscher ska genomföras är förekomsten av sådana dialoger ytterst en fråga om prioriteringar samt hur myndigheten ser på sitt uppdrag och hur det ska utföras. För att understryka vikten av att myndigheterna samtalar med olika branscher anser vi att det bör införas uttryckliga bestämmelser som anger att myndigheterna ska ha en kontinuerlig dialog med företrädare för branscher och aktörer. Detta ligger också i linje med myndigheternas övriga uppgifter när det gäller att stärka konkurrenskraften för företag i livsmedelskedjan. I syfte att prioritera myndigheternas arbete med att både informera samt lyssna till och inhämta synpunkter från de branscher där offentlig kontroll utövas, anser vi därför att uppgiften att föra sådan dialog bör regleras som en särskild uppgift för myndigheterna.

De föreslagna bestämmelserna om dialog syftar ytterst till att öka kontrollmyndighetens förståelse för olika branscher och bidra till att förenkla den offentliga kontrollen för såväl kontrollmyndigheter som företag. Att den offentliga kontrollen ska förenklas innebär bl.a. att den ska ske mer effektivt, t.ex. genom att myndigheterna samordnar den offentliga kontrollen för att säkerställa en enhetlig och effektiv offentlig kontroll (avsnitt 22.2.5). Dialogen är ett viktigt inslag i bedömningen om huruvida samordning av kontroll i enskilda fall är lämpligt och möjligt. Vi föreslår därför att myndigheterna ska samverka om bl.a. den dialog som förs med företag (se avsnitt 22.2.5).

Dialogarbetet syftar också till att fånga upp arbetet med regelförenklingar. Arbetet kan ske genom att t.ex. regelverk ses över i syfte att se över överflödiga eller onödigt krångliga regler. Dialog mellan näringsföreträdare och myndigheter ger också möjligheter att utnyttja praktikerens kompetens när det gäller t. ex. utformning av branschriktlinjer eller tolkning av nya eller ändrade regler. Dialogarbetet är också av vikt för att öka aktörernas förståelse för myndigheternas uppdrag.

Bestämmelsen om dialog bör inte vara utformad som att den avser ett visst antal möten eller samtal utan i stället vara utformad på så sätt att dialog ska ske regelbundet och vid behov. Regelbundenheten är av särskild vikt för att myndigheten kontinuerligt ska hålla sig uppdaterad om vad som sker i olika branscher. Det bör enligt vår mening handla om en sådan regelbundenhet att det är fråga om några tillfällen per år, exempelvis en gång per kvartal med respektive bransch. Det är dock inte ändamålsenligt att i detalj reglera detta eftersom behovet kan variera över tid. Att dialog ska ske vid behov kan t.ex. avse det förhållandet att det aktualiseras ny lagstiftning eller att myndigheten ska utforma nya råd och stöd. Dialog kan också aktualiseras för det fall behov uttrycks från branscher eller aktörer i livsmedelskedjan.

Samtalen bör lämpligen hållas med olika branschorganisationer, såväl större som mindre, men inte uteslutande med dessa. Det kan också finnas situationer när det kan vara aktuellt att bjuda in företrädare för andra myndigheter eller Regeringskansliet, beroende på vad frågorna gäller. Det bör ankomma på myndigheterna att närmare besluta om formerna för hur samtal med branscherna ska ske, och det bör lämpligen ske i samverkan med berörda branscher och aktörer. Som nämnts ovan föreslår vi att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna samverkar kring frågor om dialog (avsnitt 22.2.5) och har gemensamma dialogmöten när det bedöms ändamålsenligt.

Sammantaget innebär förslaget att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna regelbundet ska genomföra samtal med aktörer och företrädare för de branscher inom vilka myndigheterna utövar offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i syfte att uppnå en ökad förståelse för verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för såväl myndigheterna som verksamheterna. Detta ska lämpligen regleras i respektive myndighets instruktion genom nya bestämmelser. I Livsmedelsverkets instruktion ska bestämmelsen införas genom en ny paragraf benämnd 4 a §, i Jordbruksverkets

instruktion ska bestämmelsen införas genom en ny paragraf benämnd 5 a § och i länsstyrelsernas instruktion ska bestämmelsen införas genom en ny paragraf benämnd 5 a §.

Det dialogarbete som myndigheterna föreslås utföra bör följas upp och redovisas. Myndigheterna bör redovisa inom vilka områden som dialog har förts beträffande förenkling, vad som har förts fram från branschföreträdare och aktörer samt vilka resultat som dialogerna har lett till. På samma sätt bör det redovisas i de fall dialog och förslag inte har lett till några konkreta åtgärder och skälen till detta. I de fall myndigheterna i dialogarbetet identifierar förenklingsåtgärder som ligger utanför myndigheternas befogenhet och i stället aktualiserar regeringens eller riksdagens föreskriftsrätt bör det också redovisas.

Förslaget om dialog är en viktig del i det fortsatta arbetet med att förenkla för företagen. I kapitel 24 gör vi bl.a. bedömningen att det är av vikt att detta förenklingsarbete behöver ske systematiskt och i samverkan med företagen.

23 Ytterligare satsningar på små företag

I avsnitt 5.3.5 har vi redogjort för de särskilda utmaningar som finns för mikroföretag med diversifierade verksamheter. I kapitel 10 har vi redogjort för anpassningar av den offentliga kontrollen som några andra länder i EU har gjort för mindre företag. Vårt uppdrag innefattar att analysera om särskilda anpassningar kan göras när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, finansiering av kontroll samt rådgivning och stöd till mikroföretag i livsmedelskedjan med diversifierad verksamhet utifrån de förutsättningar som gäller för dem. Vi har i tidigare kapitel lämnat förslag om hur den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan ska organiseras samt hur den offentliga kontrollen ska finansieras (kap. 19 och 21). I detta kapitel redogör vi för hur våra förslag om fördelning av kontrollansvar förenklar för små företag och vilka ytterligare åtgärder som vi bedömer behövs för att förenkla den offentliga kontrollen.

23.1 Hur våra förslag om centralisering och finansiering förenklar för små företag

Bedömning: En centralisering av den offentliga kontrollen ger goda förutsättningar för en enhetlig och verkningsfull offentlig kontroll.

Vårt förslag om ökad dialog i syfte att förenkla den offentliga kontrollen bedöms leda till en ökad förståelse för små företags förutsättningar.

Våra förslag om avgiftssänkningar för 853-anläggningar med liten produktion, borttagande av avgifter för kontrollprogram och kontroll av ABP i primärproduktionen samt minskade avgifter

för exportgodkännande innebär kostnadslättnader för flera mindre företag.

Vi bedömer att våra förslag om en ny kontrollorganisation, genom en centralisering av den offentliga kontrollen till Livsmedelsverket avseende livsmedel och till Jordbruksverket avseende foder och ABP, kommer att ge goda förutsättningar för en hög kvalitet i den offentliga kontrollen och ge goda förutsättningar för att göra den enhetlig och verkningsfull i hela landet (kap. 18 och 19). Våra förslag innefattar också bestämmelser om ökad dialog mellan kontrollmyndigheterna och olika branscher samt utökade bestämmelser om myndigheternas samverkan i syfte att förenkla den offentliga kontrollen för företagen (kap. 22). I kapitel 21 gör vi bedömningen att de förslag vi lämnar om ansvarsfördelningen av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan kommer medföra goda förutsättningar för en hög grad av likvärdighet när det gäller myndigheternas avgiftsuttag (avsnitt 21.7.1). I samma kapitel lämnar vi förslag om avgiftslättnader för att stärka konkurrenskraften. Dessa innefattar sänkta kontroll- och godkännandavgifter för 853-anläggningar med liten produktion (avsnitt 21.4.3). Vi lämnar också förslag om att avgifter för kontrollprogram avseende rests substanser, kontaminanter och salmonella ska tas bort och i stället anslagsfinansieras samt att kontrollavgift för ABP i primärproduktionen ska tas bort (avsnitt 21.4.1 och 21.4.2). Vidare lämnar vi förslag om avgiftslättnader för livsmedelsföretag som exporterar till tredje land (avsnitt 21.4.4). Förslagen när det gäller sänkning eller borttagande av avgifter stärker konkurrenskraften för många mindre företag, vilket främjar tillväxt och nystart av verksamheter.

Utöver de förslag vi lämnat i föregående kapitel ser vi ett behov av ytterligare åtgärder för att förenkla den offentliga kontrollen för de mindre företagen. Små företag med diversifierad verksamhet är särskilt drabbade av den tunga regelbördan som många företag upplever. De har ofta varken tillräcklig tid eller resurser för att sätta sig in i alla frågor som gäller offentlig kontroll. I syfte att underlätta den offentliga kontrollen för dessa verksamheter har vi i detta kapitel identifierat ytterligare åtgärder som vi bedömer kommer bidra till att den offentliga kontrollen kan underlättas, vilket i sin tur förenklar för företagen.

23.2 Behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag

Förslag: Livsmedelsverket ska underlätta den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för mikroföretag och nystartade mikroföretag genom att till dessa verksamheter ge behovsanpassade råd och stöd. En särskild bestämmelse om detta ska införas i myndighetens instruktion.

Bland mikroföretag i livsmedelskedjan finns ett stort behov av råd och stöd avseende exempelvis regelverk och lagstiftning. Detta behov är särskilt stort för mikroföretag med diversifierad verksamhet (se avsnitt 5.3.5). Att få stöd och rådgivning underlättar arbetet.¹ Goda råd och stöd gör det också lättare för företagen att göra rätt från början.

Behovet av råd och stöd är särskilt påtagligt för nystartade mindre företag. Många sådana företag upplever att det är svårt att få rådgivning från myndigheter och att det saknas kompetens bland tjänstepersoner om små företag och företagens olika inriktningar. En del företag hänvisas till att själva läsa förordningar eller tillgodogöra sig stora mängder information på annat sätt, utan att informationen konkretiseras av kontrollmyndigheten. Mindre företag har dessutom sällan tid och resurser att avsätta för annat än kärnverksamheten. Även om det ankommer på företagaren själv att följa gällande lagstiftning är det vår bedömning att det finns ett behov av att myndigheterna i högre grad än i dag behovsanpassar råd och stöd till små och nystartade små företag.

Förutom att myndigheternas texter och information ska vara relevanta, tydliga och enkla att förstå, behöver råd och stöd också ges på det sätt som företagaren har behov av. Det kan handla om att råd och stöd ges vid personliga besök vid kontrollmyndighetens kontor, genom telefonsamtal eller kontrollmyndighetens webbsida eller vid kontrolltillfället. Olika verksamheter har olika stort behov av råd och stöd och olika preferenser när det gäller på vilket sätt råd och stöd lämnas.

¹ Jordbruksverket, *Hållbar lönsamhet för småskaliga livsmedelsaktörer på landsbygden* (RA24:8), s. 43.

Ett gott exempel på hur en kontrollmyndighet kan tillhandahålla råd och stöd till småskaliga företag är det danska livsmedelsverket Fødevarestyrelsen. Myndigheten har sedan några år ägnat särskilt fokus åt små och komplexa verksamheter. Fødevarestyrelsen arbetar kontinuerligt för att bli bättre på att förstå verksamheternas situation, problem och ambitioner i syfte att kunna ge dem bättre information och vägledning. Det genomförs bl.a. genom ett kompetenshöjande arbete hos inspektörer i syfte att öka inspektörernas förståelse för komplexiteten hos företagen. På Fødevarestyrelsens webbplats finns också samlad information kring att starta och driva livsmedelsverksamhet. Detta kallas för "Startpaket till nya verksamheter" och innehåller en guide för att hjälpa aktörerna att komma i gång (avsnitt 10.2.9).

Av 4 § förordningen med instruktion för Livsmedelsverket framgår att myndigheten ska se till att dess föreskrifter och vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för konsumenter, företag och kontrollmyndigheter. Myndigheten ska även i sin verksamhet i övrigt underlätta för konsumenternas, företagens och kontrollmyndigheternas kontakter med myndigheten. Vi lämnar också i detta betänkande förslag om att det ska införas en skyldighet för Livsmedelsverket och Jordbruksverket att föra dialog med företrädare med branscher och aktörer i syfte att förenkla den offentliga kontrollen (avsnitt 22.3).

Enligt vår bedömning är befintlig reglering inte tillräcklig sett ur små företags perspektiv. Mer tydligt fokus måste ges åt det enskilda mindre företagets behov och förutsättningar när det gäller myndigheternas råd och stöd. De små företagen utgör en viktig del av den svenska livsmedelskedjan och har särskilda utmaningar (avsnitt 5.3.5). Får dessa verksamheter adekvat råd och stöd redan från början blir det lättare för dem att göra rätt, vilket gagnar såväl verksamheten som sådan men det underlättar även för kontrollmyndighetens arbete och bör leda till att regeluppfyllnad uppnås på ett bättre sätt. I slutändan är det något som gagnar hela samhället och i synnerhet konsumenterna. Av dessa skäl är en särskild reglering om anpassade råd och stöd för dessa företag motiverad. Mot denna bakgrund anser vi att en särskild bestämmelse ska införas om att Livsmedelsverket ska underlätta den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för mikroföretag och nystartade mikroföretag genom att till dessa verksamheter ge behovsanpassat råd och stöd. Att på detta

sätt ge förutsättningar för att förenkla för mindre företag gagnar samhället som helhet eftersom företagen på detta sätt får goda förutsättningar att göra rätt från början. Det är till fördel för konsumenternas säkerhet och bidrar till att kontroller kan utföras mer effektivt och därigenom minska kostnader för såväl företagen i form av förlorad arbetstid som för kontrollmyndigheterna i form av minskad handläggningstid.

Vår bedömning är att den föreslagna regleringen ligger i linje med de bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) och livsmedelslagen (2006:804) som handlar om serviceskyldighet och rådgivning (kap. 6). Det bör ankomma på Livsmedelsverket att avgöra vilka slags råd och stöd som är lämpliga att tillhandahålla utifrån myndighetens roll som kontrollmyndighet.

I enlighet med vårt uppdrag att särskilt främja mikroföretag för diversifierad verksamhet bör det behovsanpassade rådet och stödet kunna ges till sådana företag som enligt EU klassas som mikroföretag. Enligt EU:s definition av mikroföretag är det företag med färre än 10 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som understiger två miljoner euro. Det finns år 2025 cirka 116 000 livsmedelsföretag i livsmedelskedjan som har färre än 10 anställda och en omsättning under två miljoner euro (avsnitt 5.3.5). Vi gör dock bedömningen att det primärt är de allra minsta företagen som kommer ha det största behovet av behovsanpassat råd och stöd.

Bestämmelsen bör lämpligen införas som ett nytt andra stycke i 4 § förordningen med instruktion till Livsmedelsverket.

Det behovsanpassade rådet och stödet som myndigheterna ska tillhandahållas bör finansieras med allmänna medel genom ett riktat anslag (se avsnitt 26.10.14).

23.3 Livsmedelsverket behöver säkerställa kompetensförsörjning gällande små företags villkor

Bedömning: Livsmedelsverket behöver tillhandahålla utbildningar för ett urval av inspektörer beträffande små företags förutsättningar och behov.

Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att fastställa vilka behov små företag har av råd och stöd vid såväl nystart av verksamhet som vid den fortlöpande verksamheten. Regeringsuppdraget bör omfatta att klarlägga vilka utbildningsbehov som finns vid myndigheten.

En aspekt som de mindre företagen har lyft är att kompetensen hos inspektörer kan variera och att det förekommer att de som ska utföra kontroller saknar kunskaper om företagets verksamhet. Genom våra förslag om hur den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan ska organiseras bedömer vi att den nya kontrollstrukturen kommer ge goda förutsättningar för myndigheternas kompetensförsörjning och att kunskap kan tillvaratas internt. Små företag har emellertid särskilda förutsättningar och utmaningar, utöver de förutsättningar som kan gälla för den specifika branschen. Verksamheter som endast har en eller ett fåtal anställda har det särskilt svårt att klara att hantera alla de regler och administrativa krav som ställs inom flera olika sakområden. Det gör att upplevelsen totalt sett för företagaren kan bli överväldigande. För att underlätta för dessa små företag när det gäller den offentliga kontrollen krävs det att det hos kontrollmyndigheterna finns särskild kunskap om små företags specifika förutsättningar och utmaningar, utöver grundläggande branschkunskaper om de specifika verksamheter som företaget har. För att Livsmedelsverket ska kunna säkerställa att det finns anställda som kan ge behovsanpassat råd och stöd till små företag och nystartade små företag behöver myndigheten säkerställa att rätt kompetens finns och att kompetenshöjande insatser sätts in vid behov. Det kan exempelvis handla om externa eller interna utbildningar, studiebesök eller att inhämta information genom erfarenheter från andra länder. Här kan särskilt nämnas Danmark som tillhandahåller särskild utbild-

ning till inspektörer för att bättre få en förståelse för småföretagares verksamhet (avsnitt 10.2.9).

För att myndigheten ska kunna ge behovsanpassade råd och stöd till små företag behöver myndigheterna undersöka vilka behov som finns hos dessa företag. Det handlar om vad för slags råd och stöd som efterfrågas och på vilket sätt råd och stöd bör ges. En del i detta är att undersöka behovet för nystartande små företag. Myndigheten kan ta reda på mer om vad som efterfrågas av företagen genom t.ex. dialogmöten eller enkätundersökningar (se mer om våra överväganden beträffande råd och stöd i kap. 22). I detta syfte bör regeringen ge Livsmedelsverket i uppdrag att undersöka små företags behov av råd och stöd vid såväl nystart av verksamhet som vid den fortlöpande verksamheten. Regeringsuppdraget bör även omfatta att klarlägga vilka utbildningsbehov som finns vid myndigheten, för att sådana utbildningsinsatser sedan kan införas.

23.4 Utökning av uppdraget för Länsstyrelsen Jämtlands län

Bedömning: Regeringen bör utöka Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag, gällande driften av nationellt centrum för mathantverk, med uppgiften att upprätta och uppdatera branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion.

Inom livsmedelskedjan förekommer branschriktlinjer på olika nivåer (avsnitt 3.5). De kan se olika ut och vara olika omfattande. Oftast tar de upp hygienfrågor, men de kan t.ex. även ta upp märkning. Riktlinjerna är branschens egna, men de kan bli bedömda av ansvarig myndighet och bli nationella branschriktlinjer. Livsmedelsverket bedömer nationella branschriktlinjer om livsmedel, medan exempelvis nationella branschriktlinjer om foder bedöms av Jordbruksverket. När branschriktlinjer omfattar både livsmedel och foder bedömer båda myndigheterna branschriktlinjerna utifrån sin respektive expertis. Det finns även EU-branschriktlinjer, som kan användas i hela EU. Branschriktlinjerna är inte en del av lagstiftningen utan har till syfte att underlätta för aktören genom att tillhandahålla praktiska råd och vägledning om hur lagstiftningens mål kan uppfyllas. Branschriktlinjer är ett viktigt komplement till lagstiftning och myndighets-

föreskrifter som används även av kontrollmyndigheten. Det är branschorganisationer eller andra sammanslutningar av aktörer som tar fram branschriktlinjerna. De ansvarar också för att hålla branschriktlinjerna uppdaterade och anpassade efter ny lagstiftning och utvecklade tillvägagångssätt. Enskilda företag behöver inte vara med i en branschorganisation för att kunna använda dem. I dagsläget finns det totalt 32 branschriktlinjer avseende livsmedelskedjan publicerade hos Livsmedelsverket.² Det finns även några ytterligare branschriktlinjer som plockats bort eftersom de inte har uppdaterats.

Större och medelstora branschorganisationer är ofta resursstarka och har därmed goda förutsättningar att ta fram branschriktlinjer och att hålla dem uppdaterade. Inom den småskaliga livsmedelsproduktionen är de branschorganisationer som finns mindre och har inte samma ekonomiska förutsättningar. Extern finansiering har vid olika tillfällen möjliggjort arbete med branschriktlinjer. Det gäller exempelvis tillfälliga satsningar med medel från Landsbygdsprogrammet och RISE-projekt med finansiering av Jordbruksverket. Brister i finansiering har lett till att branschriktlinjer inte har kunnat uppdateras trots stora behov (avsnitt 5.3.5).

Eldrimner är en organisation inom Länsstyrelsen Jämtlands län som har regeringens uppdrag att driva ett nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion.³ Uppdraget syftar bl.a. till att utveckla och bevara kunskapen inom mathantverk samt att främja småskaligt livsmedelsföretagande och småskalig livsmedelsproduktion. Eldrimners verksamhet finansieras genom riktade anslag till Jordbruksverket.⁴ De branscher Eldrimner är inriktad på är bär-, frukt- och grönsaksförädling, mejeri, fiskförädling samt gårdsslakt och charkuteri. Eldrimner har upprättat branschriktlinjer för hantverksmejerier, Fäbodnäringen, hantverksmässig charktillverkning och varit delaktig i framtagandet av branschriktlinjer för småskalig slakt.

Det finns i dag för flera småskaliga branscher ett uppdämt behov av att skapa, respektive uppdatera befintliga branschriktlinjer utifrån behov. Vi föreslår därför att regeringen bör utöka uppdraget för

² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/regler-for-livsmedelsforetag/branschriktlinjer2>, hämtad den 10 februari 2025.

³ Regeringsbeslut, 2021-01-21, Uppdrag att driva ett nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion, N2021/00170 samt Länsstyrelsernas regleringsbrev.

⁴ Jordbruksverkets regleringsbrev 2025, ap.9 Konk livsmedelssek – del till Länsstyrelsen Jämtlands län.

Länsstyrelsen Jämtlands län, gällande driften av nationellt centrum för mathantverk (Eldrimner), med uppgiften att upprätta och uppdatera branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion. Detta uppdrag gäller inte att arbeta med samtliga förekommande branschriktlinjer i livsmedelskedjan, utan specifikt sådana branschriktlinjer som kan förekomma inom det område Eldrimner är verksam. På så sätt kan företag inom småskalig, hantverksmässig livsmedelsproduktion få ett stöd till att starta och driva företag, även om dessa företag ibland helt saknar branschorganisationer som kan arbeta med branschriktlinjer. Det kan motverka att dessa företag upplever att de regelverk de ska följa kan utgöra ett hinder mot tillväxt.

Eldrimner har erfarenhet av att arbeta med branschriktlinjer och har en upparbetad dialog med företag verksamma inom småskalig hantverksmässig produktion av livsmedel som avser förädling. Det kan t.ex. gälla sjömat⁵, biodling, fiskodling, honung och bär, frukt och grönsaker. I den mån det uppstår behov av en branschriktlinje som Eldrimner saknar kompetens att upprätta eller uppdatera finns ändå förutsättningar för att bedöma om någon annan, en person som kan anställas eller ett konsultföretag, är tillräckligt kvalificerad för att utföra uppdraget. Det är tänkbart att Eldrimner inom uppdraget ska kunna ta fram eller uppdatera en branschriktlinje i sin helhet, eller ge stöd till en branschorganisation att göra detsamma. Ett nära samarbete med branschaktörer och vid behov samråd med Livsmedelsverket eller Jordbruksverket är en förutsättning i båda fallen. Vår samlade bedömning är att Eldrimner har kompetens för uppdraget och förmåga att organisera och prioritera arbetet.

För att Eldrimner ska kunna fullgöra uppdraget är det avgörande att uppdraget kombineras med riktade medel. Som exempel kan nämnas att arbetet med att ta fram Fäbodnäringens branschriktlinjer som Eldrimner utförde under åren 2010–2013 var förenat med cirka 320 000 kronor i kostnader. Härvid måste beaktas att arbetet och finansieringen behöver finnas på plats kontinuerligt över lång tid, och inte enbart som en engångsinsats. Det är sannolikt att det krävs mer arbete inledningsvis eftersom flera branschriktlinjer är eftersatta, för att sedan plana ut. Uppskattningsvis skulle en inledande total budget om 1,5 miljoner kronor per år möjliggöra framtagande av två branschriktlinjer och uppdatering av ett mindre antal.

⁵ Sjömat definieras i Svensk ordbok som (för människan) ätbara djur och växter som lever under vatten t.ex. fisk, skaldjur och alger.

I detta avseende är det viktigt att Livsmedelsverket och Jordbruksverket får tillräcklig finansiering för att kunna avsätta tid för att kontinuerligt granska alla slags branschriktlinjer som tas fram inom livsmedelskedjan. Det är också av betydelse att arbetet med framtagande av branschriktlinjer planeras och stäms av med berörda myndigheter och med aktuella branschorganisationer, för det fall sådana finns.

24 Förenklingsarbetet måste intensifieras

Bedömning: Det har stor betydelse för företagens utveckling att det finns lättillgänglig information om regler, att handläggnings- tider förkortas och att myndigheters bemötande och service är företagsanpassat. Arbetet med att förenkla för företag i livsmedels- kedjan måste intensifieras. Arbetet behöver ske systematiskt inom såväl myndigheter som i Regeringskansliet och i samråd med branschorganisationer och företag. Det bör inrättas en särskild funktion inom Regeringskansliet som gör det möjligt att på ett strukturerat sätt ta emot och bereda förslag och initiativ som hand- lar om förenklings-.

Arbetet med att förenkla för företag är ett prioriterat politiskt om- råde. Vi beskriver i avsnitt 5.2 hur den politiska inriktningen tagit sig uttryck genom åren. Bland kärnfrågorna kan nämnas att det ska finnas lättillgänglig information om regler och villkor för företagande, handläggningstider ska bli kortare samt att myndigheters bemötande och service ska vara företagsanpassat. Under utredningens gång har det blivit tydligt för oss hur stor betydelse dessa frågor har för företagens utveckling. Flera konkreta åtgärder för att åstadkomma förenkling har presenterats av regeringen under den senaste tiden. Exempel på sådana åtgärder är inrättandet av förenklingsrådet och implementeringsrådet. Vidare gav regeringen i juli 2024 i uppdrag till 11 statliga myndigheter att se över och förenkla egna föreskrifter och allmänna råd och att lämna förslag beträffande lagar och för- ordningar inom sina verksamhetsområden, i syfte att minska regel- bördan för företag.¹ Uppdraget ska slutredovisas våren 2026. Detta

¹ Regeringsbeslut 2024-07-18, *Uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag* (KN2024/01546).

är ett gott exempel på hur regeringen styr myndigheternas förenklingsarbete. Därtill har regeringen fattat beslut om Livsmedelsstrategin 2.0, i vilken förenklingsarbetet för företagen är en viktig del.²

Vi anser att de initiativ som har tagits från regeringen när det gäller förenklingar för företagen är en god start. Det är dock av största vikt att detta arbete fortskrider och intensifieras. För att uppfylla målen i livsmedelsstrategin behöver arbetet ske systematiskt vid olika myndigheter och inom Regeringskansliet. Med anledning av de politiska prioriteringar som sker inom området förenkling med olika initiativ bör det övervägas om en särskild funktion inom Regeringskansliet ska inrättas. Det skulle göra det möjligt att på ett strukturerat sätt ta emot förslag och initiativ som handlar om förenklingar samt att bereda förslagen vidare.

24.1 Förenkling av materiella regler behöver genomföras systematiskt

Bedömning: Det finns ett stort behov av att på ett systematiskt och strukturerat sätt se över befintliga regler och hur dessa kan anpassas i syfte att förenkla för företagen för att minska regelbördan. Utgångspunkten måste vara att undvika överimplementering av EU-lagstiftning som kan ha en negativ påverkan på företags konkurrenskraft. Principen om proportionalitet behöver säkerställas vid frågor om regelefterlevnad och sanktioner.

Denna utredning utgör en del av regeringens förenklingsarbete när det gäller frågor om den offentliga kontrollen av strukturell karaktär. De företag och branschföreträdare i livsmedelskedjan vi har haft dialog med under utredningens gång har utöver frågor om kontrollorganisationen lämnat synpunkter beträffande de med tiden allt fler materiella regler de har att följa. Många av dessa företag har uttryckt en frustration och uppgivenhet över antalet materiella regler de måste förhålla sig till. Flera branschföreträdare har framfört att det är av stor vikt att undvika att Sverige överimplementerar EU-lagstiftning på sådant sätt att det leder till negativ påverkan på företags konkurrenskraft genom exempelvis ökade kostnader och regelkrångel.

² Regeringsbeslut 2025-03-20, *Livsmedelsstrategin 2.0*, protokoll I:12 (LI2023/00161 m.fl.).

Konkurrenskraftsutredningen framhöll i sitt delbetänkande att en utgångspunkt bör vara att villkor och regler för svenska företag inom jordbruk och trädgårdsnäring ska vara likvärdiga med villkor och regler i de länder där konkurrerande företag finns. Det betonades också att skillnader i regler och krav liksom tillämpningen av EU-gemensamma regler kan få negativa konsekvenser för företagens konkurrenskraft om företagen inte lyckas få betalt för ett mervärde på marknaden. Vidare anfördes att det även finns en risk att regelmassan sammantaget inskränker företagets möjligheter att finna företagsekonomiskt lönsamma lösningar.³ Vi bedömer på samma sätt att utgångspunkten måste vara att undvika överimplementering av EU-lagstiftning.

Regelbördan gäller såväl regler som specifikt riktar sig till företag inom livsmedelskedjan men också beträffande den generella regelbördan för alla företag. Det har också förekommit synpunkter på att en del regler är oproportionerligt utformade utifrån bestämmelsens syfte. Flera av företagen upplever att nuvarande regelbörda och osäkerhet om konsekvenserna av framtida regelgivning på sikt hämmar företagets vilja att investera och att växa på marknaden. Det förekommer också synpunkter på att regelbördan och kostnaderna för ideella organisationer är oproportionerlig, vilket utgör ett hinder mot att bedriva verksamhet.

En annan synpunkt som framkommit är att delegeringen av den offentliga kontrollen av ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter som sker enligt 3 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion bör ses över eftersom den i vissa fall försvårar försäljning av ekologiska produkter. Det har framförts att delar av delegeringen bör ses över i syfte att förenkla för företagen och ge förutsättningar att öka försäljningen av ekologiska produkter.

Företag har uttryckt att de upplever en stor motstridighet mellan målen i livsmedelsstrategin om ökad produktion, konkurrenskraft och lönsamhet i livsmedelskedjan och den regel- och kontrollbörda företagen möter i vardagen. En ömsesidig respekt och fungerande dialog har av företagen framförts som ett särskilt önskemål.

Vi bedömer att det finns ett stort behov av att på ett systematiskt och strukturerat sätt se över vilka regler som finns och lämna för-

³ SOU 2014:38, *Tillväxt och värdeskapande – Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring*, delbetänkande av Konkurrenskraftutredningen, s. 11 och 48.

slag på lämpliga regelförändringar. Detta i syfte att förenkla för företagen för att minska regelbördan.

Företag i livsmedelskedjan omfattas av miljölagstiftningen, vilken utgörs av miljöbalken med följdlagstiftningar. Terminologin i 9 kap. miljöbalken innebär att lantbruk benämns som miljöfarlig verksamhet. Företagen och branschföreträdare har påtalat att detta språkbruk står i motsats till målen i livsmedelsstrategin om ökad produktion och en mer robust livsmedelskedja. Språkbruket har skapat förstämning och uppgivenhet hos primärproduktionens företrädare, och det påverkar synen på primärproducenter i samband med offentlig kontroll. Detta eftersom uttrycket miljöfarlig verksamhet står i kontrast till att lantbruket i livsmedelsstrategin ses som en framtidssektor med tillväxtpotential. Vi noterar att Riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen har angett att miljöbalken bör ändras genom att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” byts ut till ”miljöpåverkande verksamhet” när det gäller jordbruksverksamheter.⁴ Vi ser därför positivt på de förslag som har lagts fram av Miljöutredningen när det gäller att ändra definitionen ”miljöfarlig verksamhet” till ”miljöpåverkande verksamhet”.⁵

Det är särskilt viktigt att säkerställa principen om proportionalitet och relevant rådgivning i samband med frågor om regelefterlevnad. Det gäller både de åtgärder som vidtas för att regler ska efterlevas och de sanktioner som aktualiseras för regelöverträdelser. Seriösa företag vill inte göra fel – det ska vara lätt att göra rätt.

Ett önskemål vi fångat upp i dialogen med företag handlar om att det ska finnas tydlig vägledning för svårtolkade regler. Det har också framförts önskemål om att myndigheternas bedömning av regelefterlevnad när det gäller situationer som kan betecknas som gränsfall bör tolkas till företagets fördel och att regelverket beträffande sanktionsbestämmelser bör ses över.

⁴ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande, 2021/22: MJU29 punkt 3, rskr. 2021/22:389.

⁵ SOU 2024:98, *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 1065 f.

24.2 Lantbrukets regelbörda behöver ses över i samarbete med branschen

Bedömning: Regeringen bör ge i uppdrag åt Livsmedelsverket och Jordbruksverket att tillsammans med Lantbrukarnas riksförbund se över de regelverk som primärproducenter berörs av när det gäller livsmedelsproduktion i syfte att identifiera och föreslå regel-förenklingar. Arbetet bör också vid behov göras i dialog med andra berörda branschorganisationer samt andra relevanta regelgivande myndigheter för livsmedelsproduktionen, företrädesvis länsstyrelserna. I nästa steg bör motsvarande arbete med regelförenklingar genomföras även avseende hela livsmedelskedjan, inklusive den blå näringen.

En bärande punkt i livsmedelsstrategin är att se över antalet regler inom jordbruket. Regelbördan upplevs alltmer betungande av framför allt lantbrukare men också av efterföljande led inom livsmedelskedjan. Det är därför av stor vikt att den materiella regelbördan inom livsmedelsproduktion ses över. Det är exempelvis angeläget att undvika att nationella regler som kompletterar EU-rätten medför en negativ påverkan på konkurrenskraften. Som nämnts ovan har regeringen under 2024 gett 11 statliga myndigheter (däribland Livsmedelsverket och Jordbruksverket) i uppdrag att förenkla egna föreskrifter och allmänna råd och att lämna förslag beträffande lagar och förordningar inom sina verksamhetsområden, i syfte att minska regelbördan för företag.⁶ Vår uppfattning är att livsmedelskedjan måste ses som en helhet och att det därför är angeläget att detta arbete inte endast sker inom respektive myndighet utan även av myndigheterna tillsammans. Det är nödvändigt att ha förståelse för hela processen från djurhållning inom primärproduktionen, odling av livsmedel till de senare stegen för förädling och försäljning för att kunna identifiera ändamålsenliga förenklingar och synergieffekter. Vi har under utredningens gång noterat att vad en myndighet anser vara en förenkling inte alltid är den förenkling som företag och aktörer efterfrågar. För att tillgodose det behovet bör utöver myndigheterna även den privata sektorn ingå i arbetet med översynen av de materiella reglerna. Enligt

⁶ Regeringsbeslut 2024-07-18, *Uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag* (KN2024/01546).

vår mening bör detta förenklingsarbete ske gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket samt branschorganisationen LRF. Detta arbete bör lämpligen ske inom ramen för ett regeringsuppdrag till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Arbetet bör också vid behov göras i dialog med andra berörda branschorganisationer samt andra relevanta regelgivande myndigheter för livsmedelsproduktionen, företrädesvis länsstyrelserna. I detta första steg är det naturligt att börja med primärproduktionen. I nästa steg bör motsvarande arbete med regelförenklingar genomföras även avseende hela livsmedelskedjan, inklusive den blå näringen.

24.3 Myndigheterna får stor potential att förenkla och minska administration

Bedömning: Våra förslag medför en stor potential att förenkla för företagen och minska företagens administration om myndigheterna utvecklar sin samverkan och uppnår ett enat helhetsperspektiv på livsmedelskedjan.

Vi har under utredningens gång sett flera exempel på att myndigheter arbetar aktivt utifrån den politiska inriktningen att skapa förenkling för företag och det är av stor vikt att det arbetet fortgår. Vår uppfattning är att en centralisering av den offentliga kontrollen till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket kommer att underlätta för myndigheterna att bedriva förenklingsarbete med ännu större kraft. Det kan ske eftersom det med två kontrollmyndigheter i stället för 270 skapas helt nya förutsättningar för styrning och ledning av verksamheten. Det kommer att vara möjligt att bedriva ett enat förenklingsarbete inom respektive myndighet. Varje myndighet får en betydligt större rådighet över hur kontrollen utförs och exempelvis det råd och stöd som ges när dagens tre olika nivåer av kontrollmyndigheter utmönstras. Det kommer också att vara enklare att driva utveckling, t.ex. för att dra nytta av ny teknik och digitala verktyg såsom AI. Med den nya myndighetsstrukturen kan myndigheten tillsätta pilotprojekt för att testa metoder och system inom en del av myndigheten och efter utvärdering kan det skalas upp till hela organisationen.

Vi lämnar förslag om att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska samverka med varandra i frågor som gäller deras gemensamma

målgrupp. Syftet är att motverka negativa effekter som myndighetsgränser kan innebära, t.ex. att samma uppgifter måste lämnas till olika myndigheter i olika syfte. Samverkan mellan myndigheterna behöver ske på flera olika nivåer, från ett övergripande strategiskt perspektiv till ett praktiskt operativt perspektiv. Vi menar att det är avgörande – både för en effektiv, enhetlig och verkningsfull kontroll och för en konkurrenskraftig livsmedelskedja – att betrakta hela livsmedelskedjan ur ett helhetsperspektiv. De olika stegen från jord till bord hänger ihop och påverkar varandra och kan inte hanteras separat. Vi bedömer att det finns en stor potential för att förenkla för företag och minska företagens administration om myndigheterna utvecklar sin samverkan. Myndigheterna behöver i större utsträckning mötas så att organisationernas alla nivåer kan uppnå ett helhetsperspektiv. Det kan ge ett utbyte av information som leder till en ökad förståelse för företagen vilket i sin tur ger möjlighet att identifiera lämpliga myndighetsöverskridande insatser. En sådan insats skulle exempelvis kunna vara att utveckla en gemensam digitaliseringsstrategi för livsmedelskedjan. För det behöver myndigheterna ha en samsyn kring vad som driver utveckling och en gemensam plan för det fortsatta arbetet. Ett annat exempel är utveckling av ett myndighetsgemensamt chatbaserat AI-stöd för rådgivning och stöd till företagen. Det kan möjliggöra ett mer skraddarsytt stöd. Vi föreslår att det ska finnas ett gemensamt kansli som ska hantera denna utökade samverkan. Kansliet har förutsättningar att utgöra en naturlig mötespunkt och tankesmedja för myndigheterna samt bidra med en viktig symbolik, både internt och externt, eftersom myndigheterna arbetar tillsammans. Kansliet kan också innefatta funktioner för samordning för att stärka genomförandet av livsmedelsstrategin. Detta arbete kan bestå i att följa upp, koordinera och samordna åtgärderna i handlingsplanen. Vidare föreslår vi att myndigheterna ska samverka kring ett gemensamt registreringsförfarande som möjliggör att företagen får en väg in till myndigheterna i livsmedelskedjan och en samlad källa till myndighetsinformation. Att det, oavsett att det i praktiken är två olika myndigheter som har olika ansvar i kontrollkedjan, finns en förståelse för helheten och visas en enighet mot företagen skulle innebära ett stort förenklingskliv.

24.4 Ett helhetsgrepp om lagstiftningen

Bedömning: Det finns ett behov av att göra regelverket om offentlig kontroll i livsmedelskedjan mer överskådligt. Lämplig utformning av regelverket bör utredas i särskild ordning.

Det saknas en för livsmedelskedjan gemensam lag med gemensamma bestämmelser om offentlig kontroll för alla områden som omfattas av kontrollförordningen. I dag regleras såväl bestämmelser om offentlig kontroll, annan offentlig verksamhet och avgifter i sektorslagstiftningen genom ett antal lagar och förordningar. Detta leder dels till dubbelregleringar i ett flertal olika lagar och förordningar, dels till att alla bestämmelser inte är likalydande. Det kan leda till en risk för att den faktiska tillämpningen inte blir likvärdig. Med en gemensam lag för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet skulle sektorslagstiftningen kunna renodlas så att den endast innehåller bestämmelser av materiell betydelse på området, samtidigt som regelverket för kontroll och behöriga kontrollmyndigheter, avgifter m.m. samlas på ett och samma ställe. Om all lagstiftning om offentlig kontroll skulle samlas i en lag skulle det leda till att regelverket blir mer tydligt och överskådligt för såväl kontrollmyndigheter som företag och andra aktörer. Detta skulle sannolikt också bidra till en mer effektiv och likvärdig kontroll. I syfte att uppnå en samlad och mer överskådlig lagstiftning på detta område bör det utredas hur förenklingar av lagstiftningen lämpligen kan uppnås.

24.5 Företagens kostnader

Bedömning: Regeringen bör bevaka och följa upp utvecklingen av företagens kostnader för offentlig kontroll för att kunna säkerställa att företagens konkurrenskraft inte påverkas negativt.

De flesta aktörerna i livsmedelskedjan som omfattas av kontrollförordningens verksamhetsområden betalar avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utförs av kontrollmyndigheterna. Därutöver är det ofta förekommande att samma aktörer betalar avgifter för exempelvis miljötillsyn, tillsyn enligt alkohol-

och tobakslagstiftningen samt avgifter till branschorganisationer som bl.a. tar fram branschriktlinjer. Företagens sammanlagda avgiftsbörda blir inte transparent för myndigheterna eftersom respektive myndighet tar ut avgifter inom sitt eget ansvarsområde.

Genom reformen med efterhandsdebitering inom livsmedelskontrollen har företagen upplevt att kontrollmyndighetens uttag av den faktiska kostnaden för kontrollen blivit högre än tidigare då årliga avgifter tagits ut enligt en schablon. Kommunernas uppskattade kostnadstäckning för debiterade avgifter för livsmedelskontrollen ligger på cirka 65 procent medan Livsmedelsverkets kostnadstäckningsgrad ligger på cirka 90 procent. Även om det finns uppgifter som en kontrollmyndighet inte kan ta ut avgifter för och som måste finansieras med allmänna medel kan kommunernas kostnadstäckningsgrad inte helt förklaras av detta.

Med vårt förslag att den kommunala livsmedelskontrollen ska gå över till Livsmedelsverket följer att det nu blir Livsmedelsverket som utifrån principen om full kostnadstäckning ska debitera företagen avgifter för denna kontroll. Företag som har haft kommunerna som kontrollmyndighet kommer sannolikt att få en högre timtaxa eftersom de kommunala timtaxorna ligger på en lägre nivå än Livsmedelsverkets. Samtidigt är det vår bedömning att organisationsförändringen i kombination med bl.a. anslagsfinansierat behovsanpassat råd och stöd samt samordning av kontroller kommer leda till effektivare kontroller och minskad administrativa kostnader för företagen. Vidare bedömer vi att kontrollorganisationen som helhet blir mer effektiv. Vi konstaterar i avsnitt 26.11.8 att det inte med säkerhet går att fastställa hur företagens kostnader kommer att påverkas av den föreslagna organisationsförändringen. I avsnitt 15.2. beskrivs att kontrollmyndigheterna inte kan få alla sina kostnader för den offentliga kontrollen helt täckta med avgifter och att kontrollmyndigheterna ofta är underfinansierade. Denna omständighet kommer inte att förändras genom den föreslagna organisationsförändringen. Det är enligt vår mening därför viktigt att regeringen bevakar och följer upp företagens kostnader för den offentliga kontrollen så att inte denna ökar på ett sätt som gör att företagens konkurrenskraft påverkas negativt. Regeringen bör därför följa kostnadsutvecklingen för den offentliga kontrollen som organisationsförändringen medför och vid behov överväga om principen om full kostnadstäckning alltså ska vara gällande.

25 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I detta kapitel redogör vi för våra förslag och bedömningar relaterade till frågor om ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser.

25.1 Förslag om kontrollansvar för livsmedel, foder och ABP

Vi anser att det är angeläget att de föreslagna ändringarna beträffande kontrollansvar träder i kraft så snart som möjligt för att göra den offentliga kontrollen så effektiv, verkningsfull och likvärdig som möjligt. Samtidigt innebär de förslag vi lägger fram stora förändringar, vilket är förenat med omfattande planering och förberedande åtgärder. Det har framkommit synpunkter på att den föreslagna reformen kommer ta flera år att förbereda och genomföra. Vi anser dock, med hänsyn till att bristerna inom livsmedelskontrollen har varit kända under lång tid (avsnitt 11.2), att det är angeläget att våra förslag träder i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till detta samt den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör de föreslagna författningsändringarna i livsmedelslagen (2006:804) träda i kraft den 1 januari 2028, med undantag för de föreslagna bestämmelserna i 19 b och 19 c §§ om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter som bör träda i kraft den 1 januari 2027 (avsnitt 25.4). Även de föreslagna ändringarna i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter bör träda i kraft den 1 januari 2028, förutom de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter i 20 b och 20 c §§, som bör träda i kraft den 1 januari 2027 (avsnitt 25.4). Följaktligen ska även de föreslagna ändringarna i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel samt

lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion träda i kraft den 1 januari 2028. Även de föreslagna bestämmelserna i livsmedelsförordningen (2006:813), förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel, förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion ska träda i kraft den 1 januari 2028.

De föreslagna ändringarna i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket bör träda i kraft den 1 januari 2028, med undantag för 4 och 4 a §§ som i stället träda i kraft 1 januari 2027. De föreslagna ändringarna i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk bör träda i kraft den 1 januari 2028, med undantag för 5 a och 12 a § som i stället bör träda i kraft den 1 januari 2027. De föreslagna ändringarna i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion bör träda i kraft den 1 januari 2028, med undantag för 5 a § som i stället bör träda i kraft den 1 januari 2027. De föreslagna ändringarna i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter ska träda i kraft den 1 januari 2028, med undantag för 12 § som i stället bör träda i kraft 1 januari 2027.

25.1.1 Behovet av övergångsbestämmelser

När kontrollansvaret för anläggningar ändras så att en annan myndighet ska ta över kontrollansvaret medför det som utgångspunkt att den myndighet som tar över ansvaret för kontrollen ska ta emot alla de ärenden kopplade till anläggningen som inletts vid den gamla myndigheten innan ändringen trädde i kraft, om inte annat anges i särskilda övergångsbestämmelser.

Vi föreslår att kontrollansvaret för livsmedel, foder och ABP ska föras över till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket den 1 januari 2028. Det innebär att kontrollansvaret för en viss anläggning, och ärenden kopplade till denna anläggning som pågår vid det datumet, ska flyttas över till den nya kontrollmyndigheten. Den kontrollmyndighet som inte längre ska vara kontrollmyndighet behöver alltså identifiera pågående ärenden som måste bevakas och åtgärdas

av den nya kontrollmyndigheten, t.ex. ansökningar om utdömande av vite, förelägganden eller förbud med tidsfrister som fortgår. När det gäller överklaganden innebär det att om ett beslut överklagas ska det alltså överlämnas till den nya myndighet som ska pröva överklagandet. Det betyder att överklaganden av beslut som meddelas av kommunala kontrollmyndigheter och länsstyrelser och som överklagas efter den 1 januari 2028 ska hanteras av Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som ska rättidspröva och överlämna överklagandet till rätt överinstans (se dock beträffande överklaganden av avgiftsbeslut nedan). När det gäller den specifika frågan om ärenden där beslut har fattats av de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna och som har överklagats är det Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket som från och med den 1 januari 2028 blir motpart eftersom de från och med det datumet är behöriga kontrollmyndigheter. Några särskilda övergångsbestämmelser avseende detta anser vi inte behövs. Vidare gäller att eftersom kontrollansvaret ska övergå till de nya kontrollmyndigheterna den 1 januari 2028 ska dessa öppna ärenden hanteras av den nya kontrollmyndigheten. Vi redogör närmare för den praktiska hanteringen av överföring av ärenden och därtill hörande handlingar i avsnitt 19.6.1.

Även om ansvaret för anläggningar och till dessa kopplade ärenden som utgångspunkt ska överflyttas vid ikraftträdandedatumet den 1 januari 2028 gör vi bedömningen att överflyttning till Livsmedelsverket bör påbörjas redan innan detta datum när det gäller den kommunala livsmedelskontrollen eftersom det handlar om en stor mängd anläggningar och ärenden. Av 15 § livsmedelslagen framgår att Livsmedelsverket i samråd med en kommun får besluta att ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet ska flyttas över från kommunen till verket. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl. Uttrycket *verksamhet* omfattar såväl livsmedelsanläggningar som verksamheter som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.¹ Vår bedömning är att bestämmelsen i 15 § livsmedelslagen kan tillämpas när det gäller sådan överflyttning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet från kommunala kontrollmyndigheter till Livsmedelsverket innan den 1 januari 2028, och

¹ Prop. 2020/21:157, *Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel*, s. 61.

som görs med anledning av förändring av kontrollansvaret. Det finns därmed inte något behov av särskilda övergångsbestämmelser när det gäller frågan om kontrollansvar avseende den livsmedelskontroll som i dag utförs av kommunerna och till detta kopplade ärenden.

Vi bedömer inte heller att det finns något behov av övergångsbestämmelser när det gäller överföring av kontrollansvar i övrigt från kommunerna och länsstyrelserna till Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Övergångsbestämmelser för avgiftsuttag

När det gäller de kontrollmyndigheter som inte längre ska vara kontrollmyndigheter efter den 1 januari 2028 bedömer vi att det finns ett behov av särskilda övergångsbestämmelser som möjliggör att dessa kontrollmyndigheter kan ta betalt för arbete som har utförts före den 1 januari 2028 men som kontrollmyndigheten inte har hunnit fakturera kontrollobjekten. Det gäller såväl för kommunernas kontroll av livsmedel och ABP som för länsstyrelsernas kontroll efter klagomål och för uppföljande kontroll. Vi föreslår därför att särskilda övergångsbestämmelser införs i livsmedelsavgiftsförordningen om att äldre föreskrifter gäller för avgifter avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som har utförts före den 1 januari 2028. I förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter ska det också införas en särskild övergångsbestämmelse om att behöriga myndigheter enligt tidigare lydelse av 10 g, 11, 12, 12 b och 13 §§ i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter har rätt att ta ut avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som har utförts före den 1 januari 2028.

Övergångsbestämmelse för överklagande av avgiftsbeslut

Ovan redogör vi för utgångspunkten för hur överklaganden ska hanteras. När det gäller överklaganden av avgiftsbeslut bedömer vi att det finns ett behov av att införa övergångsbestämmelser. Dessa innebär att överklaganden som görs av avgiftsbeslut som har meddelats av de kontrollmyndigheter som inte längre ska vara kontrollmyndigheter efter den 1 januari 2028 ska handläggas enligt äldre

föreskrifter. Det innebär att den myndighet som har fattat avgiftsbeslutet även i den fortsatta handläggningen ska vara motpart. Syftet är att de kontrollmyndigheter vars kontrollansvar upphör den 1 januari 2028 ska kunna fullfölja överklagandeprocessen och erhålla en exekutionstitel för att kunna få betalt. I livsmedelslagen ska det därför införas en särskild övergångsbestämmelse som innebär att den äldre lydelsen av 31 § i livsmedelslagen ska tillämpas i fråga om kommunala nämnders beslut om avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Eftersom kommunerna ska fortsätta ha kontrollansvar för en begränsad del inom ABP-området föreslår vi ingen ändring av 31 § lagen (2006:805) om foder och ABP. Därför finns det inte något behov av någon särskild övergångsbestämmelse när det gäller överklaganden av kommunala nämnders avgiftsbeslut avseende ABP.

25.2 Förslag om kontrollansvar vid slakt

De föreslagna ändringarna vad gäller kontrollansvar vid slakt är inte beroende av något längre förberedelsearbete. Det är också angeläget att de föreslagna förändringarna kan börja tillämpas så snart som möjligt. Med hänsyn till detta samt med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör de föreslagna författningsändringarna i djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och 12 a § i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk träda i kraft den 1 januari 2027. Vi gör bedömningen att det inte finns något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

25.3 Revision

De föreslagna bestämmelserna om revision i 14 a § förordning med instruktion för Statens jordbruksverk och 8 a § förordning med instruktion för Livsmedelsverket bör träda i kraft den 1 januari 2028.

Vi har i avsnitt 19.5 föreslagit att en särskild övergångsbestämmelse till 8 a § i förordningen med instruktion till Livsmedelsverket ska införas i syfte att Livsmedelsverket under perioden den 1 januari 2027 fram till den 1 januari 2028 ska utföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna.

25.4 Informationsutbyte mellan myndigheter

Det är angeläget att de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna träder i kraft i god tid innan de nya bestämmelserna om kontrollansvar träder i kraft. Av det skälet samt med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör de föreslagna bestämmelserna i 19 b och 19 c §§ livsmedelslagen, 20 b och 20 c §§ lagen om foder och animaliska biprodukter och 8 kap. 7 a och 8 kap. 7 b §§ djurskyddslagen träda i kraft den 1 januari 2027.

25.5 Finansiering

Den föreslagna bestämmelsen om anslagsfinansiering av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende ABP i primärproduktionen bör träda i kraft samtidigt som kontrollansvaret övergår till Jordbruksverket. Av dessa skäl bör den föreslagna ändringen av 3 § i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter träda i kraft den 1 januari 2028. Detsamma gäller de föreslagna ändringarna om nedsättning av avgift och föreskriftsrätt som föreslås i 4, 11 och 16 §§ i livsmedelsavgiftsförordningen. Därför ska dessa bestämmelser träda i kraft samtidigt som kontrollansvaret i sin helhet föreslås övergå till Livsmedelsverket, dvs. den 1 januari 2028. För det fall ett tidigare ikraftträdande datum beslutas för dessa förslagen i livsmedelsavgiftsförordningen behöver kommunerna kompenseras för det avgiftsbortfall en sådan reglering innebär.

När det gäller vårt förslag om att kostnaden för kontrollprogram ska finansieras av allmänna medel är det angeläget att de träder i kraft så snart som möjligt. Vi föreslår därför att 12 § i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter upphävs den 1 januari 2027. Samma ikraftträdandedatum bör gälla för den föreslagna ändringen när det gäller avgift för exportgodkännande i 23 § förordningen med instruktion för Livsmedelsverket.

25.6 Förrordningen om myndigheternas samverkan

Den nya förrordningen om samverkan mellan kontrollmyndigheterna har ett nära samband med de förändringar vi föreslår när det gäller kontrollansvar. Den nya förrordningen om samverkan bör av detta skäl träda i kraft den 1 januari 2028.

25.7 Dialog

Det är angeläget att bestämmelserna om dialog kan träda i kraft så snart som möjligt. Därför föreslår vi att de föreslagna bestämmelserna i 4 a § i förrordningen med instruktion för Livsmedelsverket, 5 a § förrordningen med instruktion för Statens jordbruksverk och 5 a § förrordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska träda i kraft den 1 januari 2027.

25.8 Ytterligare satsningar på små företag

De föreslagna bestämmelserna om behovsanpassat råd och stöd till mikroföretag i 4 § förrordningen med instruktion för Livsmedelsverket bör träda i kraft den 1 januari 2027.

26 Konsekvenser

Enligt 14–15 a §§¹ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser förslagen i betänkandet kan få i vissa angivna avseenden. Därutöver har utredningen enligt direktiven att redovisa konsekvenser i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning². Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda avvägningar som har gjorts enligt 14 kapitel 3 § regeringsformen redovisas. Vidare ska konsekvenser för kontrollmyndigheternas administration redovisas.

En konsekvensutredning ska bl.a. innehålla en beskrivning av identifierade problem och vad vi vill uppnå med en viss regeländring. Den ska också innehålla vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet, vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, samt vilka som berörs av regleringen. I betänkandet har vi kontinuerligt beskrivit utmaningar inom de områden vi har haft att kartlägga, lämnat förslag på förändring, presenterat alternativa lösningar samt de väntade effekterna av dessa. Det vi har angett i tidigare kapitel används som utgångspunkt för detta kapitel. Vi återger detta endast sammanfattat och beskriver konsekvenserna av förslagen. I kapitlet redogör vi även för de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

Våra förslag bedöms medföra en effekt på statens budget med knappt 113 miljoner kronor år 2027 och från och med 2028 nästan 133 miljoner kronor årligen (se avsnitt 26.10.16). Beräkningarna baseras på uppgifter inhämtade från Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

¹ 15 a § enligt tidigare lydelse SFS 2008:26.

² Förordningen är upphävd och har ersatts av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) ska dock inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet, dvs. den 6 maj 2024. För kommittéer och särskilda utredare som har tillsatts före den 6 maj 2024 gäller, enligt övergångsbestämmelserna till den nya förordningen, fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen om konsekvensutredning.

26.1 Problem och förslag till lösningar

26.1.1 Problembeskrivning

Vi har kunnat konstatera att det inom flera områden i livsmedelskedjan finns olika utmaningar för kontrollmyndigheterna. Sammanfattningsvis gäller utmaningarna likvärdighet, kompetens och effektivitet (kap. 11–15). Vår bedömning är att detta är en följd av hur den offentliga kontrollen är organiserad i Sverige. Kontrollstrukturen består av 270 myndigheter fördelade på nationell, regional och lokal nivå. Myndigheterna har olika ansvarsområden och olika geografiska behörighetsområden. I detta sammanhang bör det framhållas att det är fråga om ett omfattande materiellt regelverk gällande exempelvis livsmedelssäkerhet som kräver specialkunskap att tillämpa, vilket påverkar kraven på kontrollmyndigheterna. En stor andel av kontrollmyndigheterna är små och har mindre än en årsarbetskraft som ansvarar för att utföra kontrolluppdraget (avsnitt 12.1.3). Även om kontrollmyndigheterna i viss mån samverkar och samordnar sig på olika sätt, är de i grunden självständiga myndigheter med separat ledning och styrning. Det ger utrymme för variationer i hur myndigheterna utför sina uppdrag och hur regelverken tillämpas. Detta leder enligt oss till att det är svårt att ur ett nationellt perspektiv uppnå likvärdighet i den offentliga kontrollen. Vi gör även bedömningen att det kan ifrågasättas om nuvarande kontrollorganisation i sin helhet uppfyller de krav som finns i kontrollförordningen (avsnitt 16.2). Vidare innebär strukturen med ett stort antal självständiga kontrollmyndigheter att alla dessa måste ha en egen förvaltning där ekonomi, administration och personalfrågor hanteras. Sett ur ett nationellt perspektiv är detta inte effektivt (avsnitt 16.3). En ineffektiv myndighetsstruktur drabbar förutom myndigheten själv också företagen genom att den största delen av kontrollen är avgiftsfinansierad. Totalt sett leder den nuvarande kontrollstrukturen till negativa konsekvenser för aktörer som är verksamma inom de aktuella delarna av livsmedelskedjan – men även för myndigheterna själva och inte minst för människor och djur som lagstiftningen ytterst är avsedd att skydda (se nackdelar med nuvarande kontrollorganisation i kap. 12 och 13). Brister i likvärdighet påverkar konkurrenskraften genom att företag inom landet verkar på olika villkor. Företag upplever att myndigheterna i livsmedelskedjan tolkar lagstiftningen olika vilket leder till att de anser att det är svårt att göra rätt (avsnitt 5.3). Även om

Livsmedelsverkets nya riskklassningsmodell syftar till att åstadkomma en mer enhetlig bedömning av kontrollbehovet hos verksamheter, oberoende av var i landet de bedrivs, beslutar varje kontrollmyndighet självständigt om riskklassning och timtaxa. Med många olika kontrollmyndigheter inblandade finns det därför en risk för att företag som bedriver likartade verksamheter bedöms olika i riskklassning och med en stor variation av timtaxor får betala avgifter som skiljer sig väsentligt åt (kap. 15). Vikten av god kompetens hos den som utför kontrollen framhävs av företagen som en avgörande faktor för att förenkla den offentliga kontrollen. Företagen anger vidare att kompetensen hos kontrollmyndigheterna varierar i dagsläget (avsnitt 5.3 och 26.11.3).

Dagens kontrollorganisation innebär att kontrollansvaret är fördelat på tre olika nivåer. De centrala statliga myndigheterna (Livsmedelsverket och Jordbruksverket) utför både operativ kontroll och ansvarar för samordning av övriga kontrollmyndigheter. De regionala myndigheterna (länsstyrelserna) utför både operativ kontroll och ansvarar för samordning av de kommunala kontrollmyndigheterna i länen. De lokala operativa myndigheterna (kommunala kontrollmyndigheter) utför både livsmedels- och ABP-kontroll och vägleds av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Denna myndighetsstruktur har lång tradition i Sverige och bottnar i den svenska förvaltningsmodellen. Kommunerna har sedan 1950-talet ansvarat för den lokala livsmedelskontrollen och länsstyrelserna för samordning i länen (avsnitt 11.1).

Sveriges myndighetsstruktur för kontroll i livsmedelskedjan har inte reformerats trots de samhällsförändringar som skett. Sverige är sedan 1995 medlem i EU och omfattas av de gemensamma reglerna för livsmedelskedjan. Flertalet utvärderingar har visat på behovet av en reform och förslag om alternativa kontrollstrukturer har lagts fram. Samtidigt har också samhället och livsmedelskedjan genomgått stora förändringar som bl.a. medfört att handeln med livsmedel och foder nu sker inom större geografiska områden. Detta gäller både inom Sveriges gränser och inom EU:s inre marknad samt globalt. Livsmedel transporteras inte sällan långa sträckor och bearbetas i olika anläggningar, både inom Sverige och utomlands. Den stora andelen foder (spannmål, ensilage och andra grödor) till livsmedelsproducerande djur produceras i Sverige men det finns ett stort beroende av import när det gäller proteinråvaror, fodertillsatser, gödningsmedel och andra insatsvaror.

Omvärldsförändringar har alltså lett till en betydande förskjutning från hur det har sett ut historiskt då hanteringen av både livsmedel och andra produkter framför allt ägde rum på det lokala planet. Andra stora trender av betydelse för hur livsmedelskedjan framöver kommer att utvecklas är att nya, innovativa livsmedel och grödor tas fram samt att e-handel och nya affärsmodeller blir vanligare. Tillväxtverket beskriver i sin rapport *Livsmedelssystemet mot 2035*³ tre omvärldsfaktorer som påverkar det svenska livsmedelssystemet: ett nytt globalt politiskt-ekonomiskt läge, radikal teknikutveckling samt omprövning av värderingar och perspektiv. Av rapporten framgår att förändringarna som inleddes under 1900-talet fortfarande pågår och att historiskt stora utmaningar väntar, t.ex. att ställa om till hållbarhet och hantera tidigare förbisedda kostnader. Vi menar att dessa förändringar också medför nya förväntningar på en kontrollmyndighets förmåga och kompetens. När handel och produktion flyttar från det lokala planet förväntas även kontrollmyndigheten kunna anlägga ett nationellt eller globalt perspektiv och agera därefter (avsnitt 14.3.8).

Inom ramen för vårt uppdrag har vi jämfört den svenska kontrollorganisationen med Finlands, Danmarks och Tysklands motsvarigheter. Vi har även jämfört med Norges kontrollorganisation. Vi har härvid bl.a. kunnat konstatera att Sverige sett ur ett nordiskt perspektiv utmärker sig genom det stora antalet kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. De nordiska länderna har under de senaste decennierna genomfört större förändringar när det gäller utformningen av kontrollorganisationen. Såväl Danmark som Norge har gått från att ha kommunal offentlig kontroll till att överföra uppgifterna till en statlig myndighet men med regional representation. Även i Finland har en större reform skett i syfte att minska antalet kontrollmyndigheter varvid en koncentration av de kommunala kontrollmyndigheterna har genomförts (kap. 10).

26.1.2 Målformulering

Målet med vår utredning när det gäller hur den offentliga kontrollen ska organiseras har varit att lämna förslag om en kontrollorganisation för de aktuella delarna av livsmedelskedjan som ingår i vår utred-

³ Tillväxtverket, *Livsmedelssystemet mot 2035*, rapport 0483.

ning. Denna organisation ska ge förutsättningar för att kontrollen ska bli så effektiv och likvärdig som möjligt, samtidigt som det ska bli enklare för företagen. Vår målbild har varit en kontrollstruktur som är enklare att styra och leda, med myndigheter som har nationell behörighet att utföra kontroll och har större möjlighet att arbeta med kvalitetsutveckling och digitalisering. Det leder enligt vår bedömning till de bästa möjligheterna att bevaka de intressen som lagstiftningen inom områdena livsmedel, foder och ABP är avsedda att skydda, vilket ytterst är säkra livsmedel och foder. Vi kan av tillgängliga rapporter och utvärderingar samt våra kartläggningar av kontrollens finansiering konstatera att den offentliga kontrollen och avgifterna för densamma i dag inte är likvärdig. Vi bedömer vidare att den nuvarande kontrollstrukturen som helhet inte är effektiv. Att kontrollen inte är likvärdig och effektiv är negativt för företagens konkurrenskraft. Utöver att kontrollmyndigheterna måste kunna leva upp till de krav som ställs i kontrollförfordningen, har en viktig utgångspunkt för oss varit att antalet självständiga kontrollmyndigheter behöver minska för att det ska vara möjligt att på ett effektivt sätt uppnå likvärdighet i kontrollen.

En målsättning med våra förslag har också varit att de avgifter som företagen betalar ska vara likvärdiga.

26.1.3 Avgränsningar och förkortningar

Vårt uppdrag har varit att se över organisationen och finansieringen av den offentliga kontrollen i delar av livsmedelskedjan. Utöver kontrollområdena livsmedel, foder och ABP⁴ som i sin helhet ingår i utredningen, ingår också de djurskyddskontroller som genomförs vid, eller i anslutning till, slakt. Uppdraget har vidare varit att se över möjligheten att öka rådgivning och stöd till företag samt samverkan mellan kontrollmyndigheter. Vi ska vidare se över hur det är möjligt att främja de minsta livsmedelsföretagen med diversifierad verksamhet genom att anpassa regler och kontroll efter deras särskilda förutsättningar. Se mer om utredningens arbete och avgränsningar i kapitel 2.

⁴ Förutom avseende kontrollansvar av insamlande, transport och bortskaffande av matavfall i kategori 3 som ligger utanför direktivet.

I betänkandet förekommer ett antal förkortningar vilka förklaras första gången de används. Inför denna konsekvensbeskrivning vill vi särskilt upprepa följande förkortningar.

- ABP: animaliska biprodukter.
- 853-anläggningar: livsmedelsanläggningar för animalieproduktion som innan start ska godkännas enligt artikel 4 i EU-förordning 853/2002.
- Kontrollförordningen: EU-förordning 2017/625.

26.1.4 Alternativa lösningar

I inledningen av vårt arbete fokuserade vi på att undersöka olika lösningar som syftade till att göra de kommunala kontrollmyndigheterna för livsmedel mer motståndskraftiga mot de utmaningar som följer av att många myndigheter har ett lågt antal årsarbetskrafter. Bakgrunden till att vi valde att börja med det är att det är livsmedelskontrollen som har flest kontrollmyndigheter (247 olika kontrollmyndigheter), och det är många företag som påverkas av hur den kommunala livsmedelskontrollen fungerar. Av tidigare utvärderingar och uppföljningar har vi också kunnat konstatera att de största utmaningarna som Sverige har inom livsmedelskedjan i dag finns inom livsmedelskontrollen. Det kan härvid särskilt nämnas att Livsmedelsverkets bedömning är att Sveriges myndighetsstruktur med cirka 270 kontrollmyndigheter av varierande storlek medför att en likvärdig livsmedelskontroll aldrig kommer att uppnås. Vidare anger Livsmedelsverket att verkets insatser, inklusive uppföljning, inte är tillräckliga för att åstadkomma en likvärdig kontroll i hela landet, vilket ofta beror på att det finns en strukturell sårbarhet i mindre myndigheter, där personalbrist och rekryteringsproblem är vanligt (kap. 11).

Vi har undersökt och beskrivit en alternativ lösning som innebär att kommuner av en viss storlek måste gå samman med en eller flera andra kommuner i kommunalförbund, för att tillsammans bilda större och mer robusta enheter (kap. 17). Vi har gjort bedömningen att det alternativet skulle förbättra kontrollorganisationen men inte ge tillräcklig effekt. Det hade också inneburit en inskränkning i kommunernas rätt att själva besluta om sin organisering. I detta avseende analyserade vi också förutsättningarna för mer styrning av de av-

gifter som tas ut av de kommunala kontrollmyndigheterna, men gjorde bedömningen att det inte är lämpligt att utöka Livsmedelsverkets befintliga bemyndigande.

Vi undersökte också två olika varianter av centralisering av den kommunala livsmedelskontrollen genom statligt övertagande av livsmedelskontrollen, antingen till länsstyrelserna eller till Livsmedelsverket. Vår slutsats är att en överföring av den kommunala livsmedelskontrollen till länsstyrelserna skulle förbättra kontrollorganisationen men inte ge tillräcklig effekt. Vi anser inte att detta alternativ i tillräcklig grad ger förutsättningar för att uppnå en effektiv och likvärdig kontroll. En överföring av den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket bedömer vi skulle medföra goda effekter vad gäller möjligheterna att uppnå en effektiv och likvärdig kontroll (avsnitt 17.4.6).

Vi kom emellertid fram till att ett övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen av Livsmedelsverket inte löser alla problem som är kopplade till nuvarande kontrollstruktur för hela livsmedelskedjan (avsnitt 17.5). Exempelvis kvarstår geografiska och administrativa gränser som begränsar kontrollmyndigheternas behörighet att utföra kontroll och beslutens räckvidd. Svårigheterna som följer av de många olika kontrollmyndigheterna är grunden till de utmaningar som vi sett och det problem som vi fokuserat på att lösa. Eftersom de alternativ vi inledningsvis undersökte inte hade potential att lösa det grundläggande problemet och uppnå målet med utredningen, valde vi att i stället utreda alternativet att samla allt kontrollansvar för livsmedel, foder och ABP hos en myndighet.

De två myndigheter som vi analyserade förutsättningarna för att samla kontrollansvaret hos är Livsmedelsverket och Jordbruksverket. På grund av våra bedömningar om att tillräcklig effekt vad gäller likvärdighet, effektivitet och myndighetsgränser inte uppnås med att fördela kontrollansvar för den kommunala livsmedelskontrollen till 21 länsstyrelser (avsnitt 17.5.6), gick vi inte vidare med att analysera länsstyrelserna som ett alternativ för en centralisering av den offentliga kontrollen av livsmedel i övrigt, foder och ABP. Vi har också övervägt men avfärdat alternativet att inrätta en ny myndighet i detta syfte.

Vi kom fram till att en kontrollmyndighet för hela livsmedelskedjan vore det bästa alternativet och att lösningen skulle uppnå målet med utredningen (avsnitt 18.6). Lösningen skulle emellertid också medföra betydande negativa effekter för övriga delar av dessa

myndigheters verksamheter såsom t.ex. folkhälsa och djurhälsa. Dessutom medför utredningens direktiv begränsningar när det gäller djurskydd att vi är förhindrade att föreslå en samlad kontrollorganisation för hela livsmedelskedjan. Detta är orsakerna till att vi inte gick vidare med förslaget att centralisera all kontroll till en myndighet.

26.1.5 Vårt förslag till lösning

Det alternativ vi slutligen gick vidare med är att centralisera all offentlig kontroll inom livsmedelsområdet till Livsmedelsverket, och att centralisera all offentlig kontroll avseende foder och ABP till Jordbruksverket (kap. 19). Vår bedömning är att fördelarna med centraliseringarna överväger fördelarna som finns i nuvarande organisation (avsnitt 18.5). Vi bedömer också att fördelarna med centralisering överväger det faktum att vissa aktörer får nya kontrollmyndigheter.

Alternativet medför som huvudregel en självständig myndighet inom respektive område. Vi föreslår också möjlighet till viss överlåtelse av kontroll inom foder och ABP-området från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Överlåtelsen ska som huvudregel inte ske för enskilda anläggningar utan för vissa typer av anläggningar där det bedöms vara till nytta att foder- och ABP-kontrollen görs samtidigt och i samband med annan kontroll (avsnitt 19.2). Det innebär att det kan förekomma två kontrollmyndigheter inom samma område. För att kontrollen ska bibehålla hög kvalitet och för att förenkla för företagen föreslår vi nya regler för myndigheternas samordning och samverkan (kap. 22). Vi har också sett att det finns ett stort behov av dialog mellan myndigheterna och aktörer inom myndigheternas kontrollområde. Därför lämnar vi också förslag om att myndigheterna regelbundet och vid behov ska föra dialog med branschföreträdare och aktörer i livsmedelskedjan (avsnitt 22.3). Vi föreslår också åtgärder för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan. Det kommer att innebära att myndigheterna får tillgång till fler uppgifter som är nödvändiga för den offentliga kontrollen än vad de har i dag (kap. 20).

Det vi föreslår är en omfattande reform som berör många företag och andra aktörer, samtliga landets kommuner och länsstyrelser, Livsmedelsverket samt Jordbruksverket. För ett framgångsrikt genomförande är det helt avgörande att myndigheterna i god tid planerar

och förbereder genomförandet, och att det sker i samverkan med andra berörda myndigheter. I avsnitt 19.6 beskriver vi hur myndigheterna behöver förbereda sig inför organisationsförändringen.

Totalt sett är vår bedömning att det med denna lösning uppstår goda förutsättningar för att myndigheterna ska kunna leverera en likvärdig offentlig kontroll och bedriva en effektiv verksamhet samtidigt som det förenklar för företag. Våra förslag leder också till goda förutsättningar att uppnå hög likvärdighet vad gäller uttag av kontrollavgifter. Vi beskriver mer ingående hur vår lösning bidrar till likvärdighet och effektivitet i avsnitt 26.2 nedan och i avsnitt 26.3 beskriver vi de konsekvenserna vår lösning får för konkurrenskraften i livsmedelskedjan.

26.1.6 Nollalternativet

Nollalternativet, dvs. att inte göra någon förändring alls, skulle innebära att de omfattande utmaningar som beror på det stora antalet självständiga kontrollmyndigheter kvarstår. De negativa effekterna av att kontrollstrukturen som helhet inte fungerar väl drabbar såväl konsumenter som företag.

Specifikt beträffande att inte göra någon förändring av den kommunala livsmedelskontrollen kan följande framhållas. Av betänkandet *Steg mot stärkt kapacitet*⁵ framgår att det generellt sett finns utmaningar för kommuner att utföra sitt uppdrag och att kommunerna behöver intensifiera sitt arbete med att stärka kapaciteten genom samverkan. I vår utredning har vi sett att det förekommer viss kommunal samverkan inom den offentliga kontrollen. Samverkan sker dock inte i en omfattning som gör kontrollen likvärdig och effektiv inom landet. Vi kan också konstatera att etablerandet av ny kommunal samverkan går långsamt. Om kommuners svårigheter att utföra sitt uppdrag ökar, och de inte framgångsrikt kan lösa problemen med samverkan, skulle det kunna leda till ökade problem för utförandet av den offentliga kontrollen genom att tillräcklig kompetens inte går att upprätthålla i alla kommuner. Det innebär enligt vår bedömning att följden av nollalternativet i värsta fall även kan bli en situation som är värre än i dag.

⁵ SOU 2024:6, *Steg mot stärkt kapacitet*.

Om samverkan i stället ökar och kommunala kontrollmyndigheter går samman till större och mer robusta enheter skulle dessa bli mer motståndskraftiga mot utmaningar. Om sådan samverkan skulle genomföras i en utsträckning att antalet kommunala kontrollmyndigheter t.ex. halverades, skulle det totala antalet självständiga kontrollmyndigheter i Sverige, med de statliga myndigheterna inräknade, uppgå till över 140. Härvid skulle utmaningarna med likvärdighet över landet och ineffektivitet, som beror på att det finns många kontrollmyndigheter, ändå till stor del kvarstå.

26.1.7 Vårt förslag till lösning av djurskyddskontroll vid slakt

När det gäller djurskyddskontroll vid slakt har vi konstaterat att myndigheternas ansvarsfördelning är otydlig och överlappande (avsnitt 14.1.1). Den svenska tillämpningen av regelverket tillgodoser inte heller fullt ut de krav som EU ställer på att en officiell veterinär ska utföra djurskyddskontroll av transport till slakt. Vårt mål vad gäller organisationen för djurskyddskontroll vid slakt, utöver det som gäller övergripande för hela utredningen (avsnitt 26.1.2), har varit att uppnå en lösning som överensstämmer med EU-rätten.

Vi undersökte fyra alternativa lösningar i denna del (avsnitt 18.7). Alternativen var:

1. att koncentrera den offentliga kontrollen till Livsmedelsverket,
2. att koncentrera den offentliga kontrollen till Jordbruksverket,
3. att koncentrera den offentliga kontrollen till länsstyrelserna,
4. att behålla nuvarande ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket, men förtydliga och renodla ansvarsfördelningen.

Vi fann att de tre första alternativen skulle leda till negativa konsekvenser för bl.a. aktörer som utför djurtransporter och för primärproducenter. Transportörer skulle få olika kontrollmyndigheter beroende på om djuren de transporterade skulle till slakt eller om det var fråga om en annan djurtransport. Likaså skulle alternativen leda till att olika kontrollmyndigheter gör kontroll i samband med lastning på transport beroende på vilken destination transporten har. Att koncentrera den offentliga kontrollen till Jordbruksverket

skulle leda till att 853-anläggningar inom Sverige skulle få olika kontrollmyndigheter. Att behålla men förtydliga och renodla nuvarande ansvarsfördelning skulle enligt vår bedömning inte medföra samma negativa konsekvenser och av det skälet gick vi vidare med detta alternativ.

Vårt förslag innebär att endast en myndighet, Livsmedelsverket, ska vara ansvarig för både djurskydds- och livsmedelskontroll i slakteriet, och att Länsstyrelsens ansvar för transport till slakt tydliggörs. Vi föreslår att myndigheterna ska genomföra dialog med de aktörer som är verksamma inom området, med syfte att de tillsammans ska kunna identifiera åtgärder som förbättrar kontrollen och samtidigt underlättar för företagen (både slakterierna och primärproducenterna som äger djuren). Vi har på grund av direktivets utformning varit förhindrade att komma med en lösning som resulterar i att endast en myndighet har kontrollansvaret från gård till slakt. Det innebär att det även med vår lösning kommer att finnas flera behöriga operativa kontrollmyndigheter inom området djurskydd, dels Livsmedelsverket, dels länsstyrelserna (21). Därav behövs en hög grad av samverkan mellan myndigheterna. Vi lämnar förslag om nya regler för att förtydliga detta (avsnitt 22.2.5 och 22.3).

Att gällande djurskydd vid slakt inte göra någon förändring alls skulle innebära att dagens otydliga rollfördelning mellan kontrollmyndigheterna kvarstår. En otydlig kontrollorganisation innebär i sin tur att det saknas goda förutsättningar för myndigheterna att utveckla det praktiska arbetet med kontrollen. I betänkandet *Animalieproduktion med konkurrenskraft och gott djurskydd*⁶ redovisas flera synpunkter på kontrollerna i slakterier. Utredaren anger att ett väl fungerande kontrollsystem är en viktig faktor för att upprätthålla hög trovärdighet och gynna konkurrenskraften. Vi bedömer mot den bakgrunden att nollalternativet på sikt potentiellt skulle kunna försämra situationen i animalieproduktionen.

26.2 Konsekvenser för likvärdighet och effektivitet

Våra förslag innebär att allt ansvar för offentlig kontroll av livsmedel samlas hos Livsmedelsverket. Det medför att kontrollorganisationen för livsmedel kommer att bestå av *en* nivå i stället för tre, och att

⁶ SOU 2024:56, *Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd*, s. 418 ff.

antalet myndigheter som är involverade i den operativa kontrollen minskar från 269 till en. Livsmedelsverket kommer således att ha behörighet att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i hela landet.

Avseende offentlig kontroll av foder samlas allt ansvaret hos Jordbruksverket. Vi föreslår också en möjlighet till överlåtelse av operativ kontroll från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Detta innebär att kontrollorganisationen för foder som mest kommer att bestå av två nivåer (Jordbruksverket är central behörig myndighet med ansvar för bl.a. samordning och är även operativ kontrollmyndighet, Livsmedelsverket är potentiell operativ kontrollmyndighet), och att antalet myndigheter som är involverade i den operativa kontrollen av foder minskar från 22 till som mest två.

Ansvaret för kontroll av ABP är i dag fördelat på två statliga verk, 21 länsstyrelser och 247 kommunala kontrollmyndigheter. Att samla allt ansvar för offentlig kontroll av ABP hos Jordbruksverket och införa möjlighet till överlåtelse från Jordbruksverket till Livsmedelsverket innebär att kontrollorganisationen som mest kommer att bestå av två nivåer (Jordbruksverket är central behörig myndighet med ansvar för bl.a. samordning och är även operativ kontrollmyndighet, Livsmedelsverket är potentiell operativ kontrollmyndighet). Antalet myndigheter som är involverade i den operativa kontrollen minskar från 270 till som mest två. Överlåtelse av kontroll från Jordbruksverket till Livsmedelsverket har tidigare inte varit möjlig. Det kan öka graden av samordnad kontroll och förslaget innebär således att kontrollorganisationen görs flexibel och mer ändamålsenlig.

Gällande offentlig kontroll av djurskydd i samband med slakt medför våra förslag ett oförändrat antal nivåer i kontrollorganisationen och i antal operativa kontrollmyndigheter. Våra förslag innebär dock att myndigheternas uppdrag förtydligas och renodlas.

Övergripande medför våra förslag om centraliseringar och förtydliganden i lagstiftningen ett stort utrymme för en ökad kvalitet i den offentliga kontrollen samt betydande effektiviseringar i styrning, samordning och uppföljning av den offentliga kontrollen. Detta eftersom de två centrala myndigheternas arbete med att samordna de cirka 270 operativa regionala eller lokala myndigheterna inom områdena livsmedel, foder och ABP i stället fokuseras till största delen internt inom en myndighet. Vi antar t.ex. att det blir enklare

att utarbeta enhetliga system för den offentliga kontrollen, bl.a. i fråga om kontrollfrekvens, bedömningar och arbetsmetoder. Den tids- och resursåtgång som i dag är kopplad till att samordna och följa upp alla kontrollmyndigheter kommer dessutom att minska avsevärt.

Centralisering till två myndigheter innebär att det inom dessa kommer att finnas gemensamma system. Vi föreslår också att myndigheterna inom nu aktuella delar av livsmedelskedjan ska samverka i fråga om gemensamt registreringsförfarande (avsnitt 22.2.3). Detta gör det lättare för företag som ska registrera sig inom olika kontrollområden eller olika geografiska platser. Det underlättar även för myndigheterna när informationen över företagen kan samlas hos färre myndigheter.

Härigenom skapas förutsättningar för myndigheterna att åstadkomma kontroll som är likvärdig och effektiv i hela landet. Detta kan ske genom att myndigheterna har enhetliga rutiner för styrning och uppföljning. Det krävs att ledningen för myndigheterna i samspel med inspektörerna kontinuerligt arbetar med samsyn för att bedömningar om samma sak ska bli likvärdiga. Därpå kan företag få bättre möjlighet att verka på lika villkor. Att kontrollmyndigheterna är effektivt organiserade får en positiv effekt för kostnaderna för offentlig kontroll, men förslagen påverkar inte bedömningar av mängden kontroll som ska utföras eller hur många årsarbetskrafter som behövs för att sköta uppdraget.

Vi har i kapitel 10 redogjort för andra länders kontrollorganisationer. Som vi redan konstaterat utmärker Sverige sig som det land i Norden som inte har reformerat sin kontrollorganisation. Övriga länder har på olika sätt gjort förändringar för att åstadkomma en myndighetsstruktur som omfattar alla eller stora delar av livsmedelskedjan. Reformerna har också inneburit att antalet självständiga kontrollmyndigheter har reducerats radikalt eller – i Finlands fall – betydligt. Vi noterar vad gäller Finland att det fanns konstitutionella hinder mot att införa statligt kontrollansvar för livsmedel fullt ut, samt att arbetet med att reducera antalet lokala myndigheter till förmån för regionala pågår alltjämt. Sammanfattningsvis kan sägas att företrädarna för myndigheterna uppger att reformerna inneburit bl.a. bättre möjligheter att implementera kontrollförordningens bestämmelser, och att ha liknande styrningskoncept för alla områden. En stor myndighet får ett helhetsperspektiv på livsmedelskedjan och kan hantera problem mer effektivt. Organisationen samlar mycket

kompetens och inspektörer kan specialisera sig. Vidare är det myndighetens experter som deltar i förhandlingar om nya EU-regler, och samma personer har sedan ansvarar för att utveckla den nationella lagstiftningen.

Bland de utvärderingar som finns tillgängliga kan vi se att den norska kontrollorganisationen har fått goda omdömen vad gäller totalintryck, samhällsansvar, öppenhet och information liksom gällande kompetens och fakkunskap. Omdömet har förbättrats med flera procentenheter efter reformen. Som utmaningar med reformen har framhållits att det är mer krävande att hantera en stor och komplex organisation, och att det finns skillnader i olika delar av organisationen avseende bl.a. kommunikation och kultur. Vidare tar frågor om utveckling och digitalisering mycket medel i anspråk. Vi noterar också att det krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete i organisationen efter en omorganisation.

Vår bedömning är att både de fördelar och de nackdelar som de nordiska grannländerna har beskrivit för oss kan uppkomma vid en reform i Sverige, och vi har berört både för- och nackdelar på många ställen i detta betänkande (t.ex. kap. 18). Avseende negativa konsekvenser kan det understrykas att givet att det är en omfattande reform som berör det stora flertalet av de företag och andra aktörer i Sverige som verkar i livsmedelskedjan och samtliga av landets kommuner och länsstyrelser med personal, är det för ett framgångsrikt genomförande helt avgörande att myndigheterna i god tid planerar och förbereder genomförandet och att det sker i samverkan med andra berörda myndigheter (avsnitt 19.6).

Genom att kontrollansvaret koncentreras till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket kommer det leda till att endast dessa två myndigheter fattar beslut om riskklassning och avgiftsuttag. Myndigheterna kan internt utarbeta riktlinjer om riskklassning, hur avgifter ska tas ut enligt regelverket och följa upp att avgiftsuttaget görs på ett likvärdigt sätt. Detta leder till goda förutsättningar för att avgifterna för offentlig kontroll uppnår en högre grad av likvärdighet än i dag. Förslagen undanröjer grunden till de olikheter som finns när det gäller avgiftsuttaget i dag och bidrar till att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan.

Vi har i avsnitt 11.3.2 redogjort för Statskontorets analys av effekten som uppstod när djurskyddskontrollen flyttades från kommunerna till länsstyrelserna. Avsikten med reformen var att den skulle

åtgärda långvariga problem med bristande kommunal djurskyddskontroll. En ytterligare faktor var ökade krav inom EU på en god styrning, samordning och uppföljning. Statskontoret bedömde att kvaliteten i djurskyddskontrollerna efter reformen hade ökat och att kontrollerna hade blivit mer likvärdiga, rättssäkra och träffsäkra. Enligt Statskontoret var det omständigheten att antalet kontrollmyndigheter hade minskat kraftigt som gav upphov till detta resultat. Vidare gjordes bedömningen att samordningen av kontrollen inom länen hade blivit bättre. Däremot var samordningen på nationell nivå fortfarande svagt utvecklad. Statskontoret bedömde vidare att förutsättningarna för en objektiv kontroll hade ökat, eftersom det inte längre fanns en risk för att ett oberättigat politiskt inflytande skulle kunna påverka beslutsfattandet. Det kan nämnas att antalet kontroller sjönk i samband med reformen av djurskyddskontrollen. Det har av Statskontoret förklarats med att det samtidigt genomfördes en kvalitetsförändring.⁷

Mycket talar enligt vår bedömning för att de positiva effekterna som uppstod vid förändringen av organisationen för djurskyddsområdet, är sådana som kan förväntas även avseende de nu aktuella områdena.

Vidare är det vår bedömning att de negativa effekterna med svag nationell samordning inte bör bli lika framträdande, eftersom det som huvudregel endast är en behörig kontrollmyndighet inom respektive område, och som mest två olika nationella myndigheter. Vi föreslår även nya regler om samordning och samverkan för att motverka att en sådana effekter uppstår. En organisation som har förmåga att utföra en effektiv och likvärdig kontroll, är en förutsättning för att de intressen som skyddas av aktuell lagstiftning, dvs. människors och djurs rätt till säkra livsmedel och säkert foder, ska kunna tillvaratas.

Att kontrollfrekvensen hos länsstyrelserna sjönk och att kostnaderna ökade har av Statskontoret förklarats med att det gjordes andra förändringar samtidigt beträffande kvaliteten i kontrollen. Till skillnad mot den reform som gjordes då föreslår vi inte, inom ramen för denna utredning, några andra förändringar av exempelvis myndigheternas arbete med riskvärdering och därpå följande fastställande av kontrollfrekvens. Det är dock tänkbart att antalet kontroller inom de områden som är aktuella i vår utredning också kommer att sjunka under en period i anslutning till att den nya organisationen

⁷ Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling*, 2011:23, s. 35.

träder i kraft. Detta eftersom delar av den, framför allt livsmedelskontrollen, bygger på att verksamheterna får kontroll med tät frekvens, samt att det kan ta tid innan myndigheterna har byggt upp full kapacitet. Utfallet av att upprätthålla kontrollfrekvensen i samband med förändringen beror dock mycket på hur Livsmedelsverket och Jordbruksverket förbereder förändringen. I kapitel 19 har vi beskrivit flera förberedande åtgärder som behöver vidtas i förväg för att förhindra att kontrollfrekvensen och kvaliteten sjunker.

26.3 Konsekvenser för konkurrenskraften

Det övergripande målet för livsmedelsstrategin är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.⁸ När regeringen den 21 mars 2025 fattade beslut om Livsmedelsstrategin 2.0 konstaterades att livsmedelsstrategin är fortsatt gällande, men i behov av att uppdateras för att bättre möta de utmaningar som de senaste årens stora omvärldsförändringar innebär.⁹ Regeringen pekar på flera olika frågor som påverkar företagens lönsamhet, konkurrenskraft och förutsättningar för att öka den svenska livsmedelsproduktionen. I det följande beskriver vi hur våra förslag relaterar till ett antal av de områden som nämns, och därmed vilka konsekvenser vi bedömer att våra förslag får för konkurrenskraften.

I Livsmedelsstrategin 2.0 finns en redogörelse av nuläge och omvärldsförändringar som berör livsmedelskedjan. Pandemin år 2020 påverkade leveranskedjor och konsumtionsmönster. Vidare medförde de höga priserna på energi och insatsvaror i jordbruket under 2021 en ekonomisk press på såväl primärproducenter som förädlingsindustri. Den höga inflationen, med följande höjd styrränta, bidrog därutöver till att kapitalkostnader för livsmedelskedjans företag snabbt steg, samtidigt som konsumenternas köpkraft försvagades. När det gäller framtiden beskrivs bl.a. att den svenska trädgårdsnäringen kan komma att behöva växa med anledning av klimatförändringarna, för att människor även i framtiden ska kunna konsumera frukt, grönsaker

⁸ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

⁹ Regeringsbeslut om Livsmedelsstrategin 2.0, dnr LI2023/00161, LI2023/00201, LI2023/02662, LI2024/01706, LI2025/00646.

och bär och att restströmmar i livsmedelsproduktion kan återanvändas genom bearbetning till djurfoder eller produktion av biogas.¹⁰

Vi har, precis som regeringen, kunnat konstatera att förändringar i omvärlden påverkar livsmedelskedjan (kap. 14, 21 och avsnitt 26.1.1). Trots förändringarna i omvärlden har strukturen för offentlig kontroll inte anpassats för att kunna möta dessa förändringar. Vi föreslår en moderniserad myndighetsstruktur för offentlig kontroll som är anpassad efter hur livsmedelskedjan ser ut i dag. Våra förslag att centralisera kontrollansvaret till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket medför goda förutsättningar för att uppnå likvärdighet och effektivitet i den offentliga kontrollen (avsnitt 26.2). Förslagen utgår från en myndighetsstruktur som kan stödja utvecklingen av en konkurrenskraftig livsmedelskedja och en ökad livsmedelsproduktion. Myndigheterna kan inom sitt respektive område, genom rutiner och gemensamma arbetssätt, uppnå en hög grad av enhetliga bedömningar. Detta är en betydande fördel för företag vid utveckling av nya proteinkällor, framtagande av nya förädlingsmetoder för t.ex. fisk, vid utforskning av nya tillvägagångssätt för livsmedelsdonationer för att undvika matsvinn och vid skapandet av nya produkter för att undvika livsmedelsförluster. Alla dessa exempel nämns i Livsmedelsstrategin 2.0 som viktiga frågor för Sveriges framtida livsmedelsproduktion.¹¹

Även möjligheten att kunna använda restströmmar¹² från livsmedelsproduktion för exempelvis djurfoder nämns som en viktig framtidsfråga i livsmedelskedjan. Mejeri-, kött- och bryggerirester är exempel på restströmmar i livsmedelsproduktionen, som kan återanvändas genom bearbetning till djurfoder eller produktion av biogas.¹³ I det avseendet kan särskilt nämnas förslaget om möjlighet till överlåtelse av kontrollansvar från Jordbruksverket till Livsmedelsverket (avsnitt 19.4). Syftet är att underlätta för t.ex. kombinerade livsmedel- och foderanläggningar, som genom detta ska kunna få en kontrollmyndighet i stället för två. En kontrollmyndighet i stället för två, innebär en minskad administrativ börda för företaget. Det

¹⁰ Livsmedelsstrategin 2.0, s. 5 ff.

¹¹ Livsmedelsstrategin 2.0, se t.ex. s. 12 och s. 36.

¹² Restströmmar kan röra material, energi eller kemikalier som går till spillo under tillverkningsprocessen men kan också handla om restströmmar från råvaruutvinningen eller om uttjänta produkter i slutet av sin livscykel. Allt fler branscher och företag har börjat se över hur de kan minska sitt svinn och följa värden i sina restflöden.

¹³ Livsmedelsstrategin 2.0, s. 8.

kan göra att företag, som inte är kombinerade anläggningar i dag, vill börja tillvarata restströmmar.

Myndighetsstrukturen vi föreslår kommer också att underlätta i frågor som berör flera statliga förvaltningsområden samtidigt. Ett exempel som nämns i Livsmedelsstrategin 2.0 gäller fiske som både är en fråga om fiskeförvaltning, förvaltning av predatorer,¹⁴ havsmiljöarbete och livsmedelsproduktion.¹⁵ Genom våra förslag när det gäller myndighetsstrukturen för offentlig kontroll med färre involverade myndigheter, blir det enklare att uppnå en helhetssyn i den typen av frågor.

I Livsmedelsstrategin 2.0 konstateras vidare, att det är viktigt att etablera ett arbetssätt som bidrar till att lägga grunden för bättre förutsättningar för livsmedelskedjans företag och en ökad livsmedelsproduktion¹⁶ samt att en väl utvecklad samverkan mellan myndigheter och utveckling av digitala tjänster är viktigt i det fortsatta förenklingsarbetet.¹⁷

Våra förslag medför en stor potential för att Livsmedelsverket och Jordbruksverket genom utvecklad samverkan och ett helhetsperspektiv på livsmedelskedjan, ska kunna förenkla för företagen och minska företagens administration (avsnitt 24.3). Vidare möjliggör förslagen om en förändrad myndighetsstruktur och färre involverade myndigheter genomförande av riktade och fokuserade satsningar som tidigare skulle ha varit allt för tungrodda. Ett sådant exempel är vårt förslag om att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska samverka kring ett gemensamt registreringsförfarande, i syfte att möjliggöra en väg in till myndigheterna i livsmedelskedjan och en källa till myndighetsinformation (avsnitt 22.2.5). Om motsvarande åtgärd skulle genomföras utan att först förändra myndighetsstrukturen, skulle det innebära att alla nuvarande 270 kontrollmyndigheter behöver delta i arbetet. Faktorer som gör ett sådant arbete krävande är t.ex. att det förekommer olika systemstöd hos myndigheterna, olika lagring av data och att myndigheter kan prioritera digitaliseringsfrågan olika.

En kärnfråga i Livsmedelsstrategin 2.0 är att det ska vara enkelt för företag att göra rätt. Det förutsätter att arbetet med att förenkla

¹⁴ Exempelvis säl och skarv som är i toppen av det marina ekosystemet och konsumerar stora mängder fisk.

¹⁵ Livsmedelsstrategin 2.0, s. 8.

¹⁶ A.a., s. 15.

¹⁷ A.a., s. 16.

de materiella reglerna fortsätter. Regeringen uttalar också att det finns ett behov av en likvärdig och rättssäker tillämpning av regler. Regelförenkling, företagsperspektiv vid tillämpning av lagstiftningen, flexibilitet och samverkan med näringslivet är viktiga komponenter för detta. Vid sidan om reglernas utformning är framför allt myndigheternas bemötande och service gentemot näringslivet viktig för den upplevda regelbördan.¹⁸

Förutom att våra förslag på myndighetsstruktur ger goda förutsättningar för likvärdig tillämpning av gällande regelverk, uppstår också bättre förutsättningar för Livsmedelsverket och Jordbruksverket att arbeta med råd och stöd till företagen. Förslagen om behovsanpassat råd och stöd till mikroföretag utgör en viktig del i detta arbete (kap. 22 och 23). Förändringen i kontrollstrukturen gör att myndigheterna kan arbeta strategiskt med frågan på ett annat sätt än i dag, och genom sin storlek och nationella behörighet få ett större genomslag än dagens 270 olika myndigheter kan få.

I syfte att uppnå en sammanhållen syn på livsmedelskedjan och överbygga den sektorisering som kommer att kvarstå även med våra förslag, behöver myndigheterna arbeta mer tillsammans och med företagen. Därför föreslår vi en uttrycklig reglering om att myndigheterna ska genomföra dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan. Vi föreslår också nya regler som ska förtydliga kraven på samverkan och dialog (avsnitt 22.2.5 samt 22.3).

Vi föreslår att 853-anläggningar med en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton ska få avgiftslättnader genom att kontroll- och godkännandeavgifterna reduceras (avsnitt 21.4.3). Många av de företag som förslaget riktar sig till utvecklar nischade kvalitetsprodukter, är verksamma på landsbygden och har stor betydelse för det lokala näringslivet samt för besöksnäringen. Förslagen ligger i linje med vad regeringen har framhållit i såväl Livsmedelsstrategin¹⁹ som Livsmedelsstrategin 2.0. I den sistnämnda strategin uttalas en vision om att bidra till småskalig livsmedelsproduktion i hela landet.²⁰ Förslaget om sänkta godkännandeavgifter främjar uppstart av nya företag genom att de inte belastas av betungande avgifter. Mer utrymme ges också för råd och stöd vilket främjar regelefterlevnad redan från start.

¹⁸ Livsmedelsstrategin 2.0, s. 21.

¹⁹ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt*, s. 10 och 69.

²⁰ Livsmedelsstrategin 2.0, s. 49.

Exportfrämjande utgör ett av tre fokusområden i Livsmedelsstrategin 2.0. För att underlätta för enskilda livsmedelsanläggningar eller verksamheter som vill ansöka om att behålla ett exportgodkännande för försäljning till tredje land föreslår vi att avgiften för att få ett första exportgodkännande minskas och att avgiften för att behålla ett exportgodkännande helt tas bort (avsnitt 21.4.4).

Vårt förslag om att ta bort kontrollavgifter för företag när det gäller kontrollprogram avseende rests substanser, kontaminanter och salmonella (avsnitt 21.4.2) stärker konkurrenskraften för många av de företag som i dag betalar sådana avgifter, t.ex. äggpackerier, slakterier och mjölkkanläggningar.

Vårt förslag om att ABP-kontroll hos primärproducenter ska vara avgiftsfri (avsnitt 21.4.1) ligger i linje med livsmedelsstrategins ambition om att lönsamhet och konkurrenskraft ska öka i primärproduktionsledet.

Regeringen anger i Livsmedelsstrategin 2.0 att det blir en fortsatt finansiering av Nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion och förädling (Eldrimner). Det tycker vi är bra. Vi föreslår också en ökad finansiering för Eldrimner för framtagande och uppdatering av branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion (avsnitt 23.4). Detta förslag bidrar till att de småskaliga livsmedelsproducenterna får det enklare att göra rätt, vilket i sin tur stärker den småskaliga och hantverksmässiga livsmedelsproduktionen.

Att arbetet med att göra det enklare för företagen måste fortsätta och ske systematiskt inom Regeringskansliet och myndigheter tillsammans med företagen i livsmedelskedjan slår vi fast i kapitel 24. Sammantaget utgör våra förslag en god grund för att detta arbete ska kunna fortsätta.

26.4 Konsekvenser för statliga myndigheter

Våra förslag får konsekvenser för de statliga kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

26.4.1 Konsekvenser för Livsmedelsverket

Vårt förslag är att den livsmedelskontroll som i dag utförs av kommuner och länsstyrelser i stället ska utföras av Livsmedelsverket. Livsmedelsverket blir även ensam kontrollmyndighet avseende djurskydd i slakterierna. Sammanfattningsvis innebär det en omfattande utökning av myndighetens kontrolluppdrag. Livsmedelsverket behöver planera för detta och i grunden anpassa sin organisation, sin bemanning och samverkan med andra myndigheter. Det finns ett behov av särskilda insatser i övergångsskedet för att kunna bygga upp en effektiv organisation och en likvärdig kontroll. Vi redogör för detta i följande avsnitt.

Organisation

Livsmedelsverkets uppdrag att utföra operativ livsmedelskontroll blir betydligt mer omfattande med våra förslag jämfört med myndighetens befintliga ansvarsområde. Ansvaret kommer att omfatta många fler anläggningar och kontrolltimmar. Myndigheten ska finnas regionalt representerad i hela landet och kunna göra kontroll i de anläggningar som myndigheten är ansvarig för inom en rimlig tid vid t.ex. utredning av matförgiftningar (avsnitt 19.1.7).

Det utökade kontrolluppdraget innebär att myndigheten kommer behöva utöva viss typ av offentlig kontroll av aktörer och anläggningar som den i dag inte har direkt kontrollansvar för. Det gäller exempelvis primärproducenter av livsmedel och flera anläggningar i senare led som t.ex. butiker, restauranger, kaféer och storhushåll. Myndigheten behöver planera och hantera den andel av kontrollen som är ny för myndigheten (det kräver bl.a. systemstöd för planering, genomförande och uppföljning). Vidare krävs förberedelser för att ta emot information från nuvarande kontrollmyndigheter (avsnitt 19.6.1) samt arbete med uppdatering av föreskrifter, webbsidor och vägledning. Genom våra förslag möjliggörs även att viss kontroll av foder och ABP överläts från Jordbruksverket till Livsmedelsverket (avsnitt 19.4). Det gäller branschvis för såväl kombinerade livsmedels- och foderanläggningar som för foderanläggningar. Livsmedelsverket genomför inte foderkontroll i dag. För att kunna fullgöra det nya uppdraget måste myndigheten analysera hur organisationen ska vara utformad för att fungera optimalt, och genomföra nödvändiga

förändringar (avsnitt 19.1.3). Myndigheten behöver vidare säkerställa att den har rätt kompetens samt upprätta nya arbetssätt och rutiner.

Livsmedelsverket måste utöka antalet arbetsplatser väsentligt. Det kan ske genom en översyn av beläggningsgrad av befintliga lokaler och sådana lokaler som redan är planerade att tillkomma på grund av andra förändringar inom myndigheten. Antalet arbetsplatser kan också öka genom samlokalisering med andra myndigheter och att medarbetare i vissa fall har hemmet som arbetsplats. Beträffande lokaler behöver myndigheten särskilt överväga behovet av fysiska platser där företrädare för aktörer kan träffa representanter för myndigheten personligen. De fysiska platserna behöver finnas inom rimliga avstånd från aktörens verksamhet.

Våra förslag innebär också att Livsmedelsverket inte längre kommer att utföra revisioner av länsstyrelserna eller samordna andra myndigheter som gör livsmedelskontroll. Detta frigör resurser hos Livsmedelsverket, men resurserna kommer att behövas för att i stället utföra revisioner och samordning internt inom myndigheten. Dessa uppgifter kommer dock att bli avsevärt mycket enklare och mindre tidskrävande att genomföra när det är fråga om en myndighet i stället för 269.

Kvaliteten i uppföljningen av myndighetens arbete bedöms också öka avsevärt. En större organisation ger generellt större utrymme för internt kvalitetsarbete rörande t.ex. tolkning och tillämpning av lagstiftning, kalibrering av bedömningar, interna vägledningar och utveckling av arbetsmetoder. Vi bedömer att detta bl.a. leder till en ökad likvärdighet i beslut och därför en mer enhetlig praxis. Myndigheten kan därmed fatta väl avvägda beslut i ett tidigare skede än vad som är möjligt nu, vilket är positivt eftersom det ökar rättssäkerheten. Med ett samlat It-stöd (objektsregister) kommer myndigheten också att kunna följa resultatet av livsmedelskontrollen kontinuerligt och vid behov, i stället för att vänta tills föregående års myndighetsrapportering är genomförd och kvalitetssäkrad.

Att ansvara för all livsmedelskontroll i hela Sverige ställer krav på en välfungerande digital arbetsmiljö. Det är viktigt att det finns stabila och pålitliga system för kommunikation mellan personer som har samma arbetsuppgifter men finns utspridda i hela landet. Detsamma gäller även system för dokumentation av anläggningar och kontroller. Myndigheten behöver arbeta med digitalisering och datadelning inom organisationen och tillsammans med andra myndigheter inom livs-

medelskedjan, såsom Jordbruksverket, för att nå målet att en verksamhetsutövare endast ska behöva lämna en uppgift en gång (avsnitt 19.1.10).

När Livsmedelsverket överväger organisationens utformning behöver den analysera hur myndigheten får bäst möjligheter att i balans med kontrollverksamheten arbeta med rådgivning, bemötande och service (avsnitt 22.1.4).

Som vi beskrivit i avsnitt 19.1.4 behöver Livsmedelsverket genomföra ett förändringsarbete i syfte att utveckla kulturen inom myndigheten.

Totalt sett medför våra förslag omfattande krav på anpassning och utveckling av Livsmedelsverkets organisation.

Bemanning

Vårt förslag innebär att det inom Livsmedelsverkets kontrollverksamhet måste finnas alla de årsarbetskrafter som behövs för att i hela Sverige göra kontroll inom området livsmedel. Våra förslag förändrar alltså inte bedömningen av vilka personella resurser som behövs för att utföra kontrollen. År 2023 var antalet årsarbetskrafter inom kommuner 680 för livsmedelskontroll, 46 för dricksvattenkontroll och för livsmedelskontroll inom länsstyrelser 22 årsarbetskrafter. Således uppstår ett rekryteringsbehov som motsvarar de årsarbetskrafter som inte redan finns inom Livsmedelsverket. Den naturliga basen för rekrytering är de personer som i dag arbetar inom de myndigheter som inte längre kommer vara kontrollmyndigheter. Det ska nämnas att vi här utgår ifrån de årsarbetskrafter som faktiskt har varit sysselsatta med den aktuella kontrollen. Det är angeläget att Livsmedelsverkets personalstyrka är dimensionerad utifrån det behov av kontroll som i praktiken föreligger. Det skulle kunna vara något högre, om ovanstående antal avspeglar att vissa befintliga kontrollmyndigheter inte har kunnat utföra all kontroll som egentligen behövts, exempelvis för att personal har saknats.

I dag utgörs flertalet av dessa årsarbetskrafter av kommunalt anställda tjänstemän. Cirka 60 kommuner har mindre än en årsarbetskraft som arbetar med livsmedelskontroll, vilket innebär att flera av dessa personer troligtvis även har andra arbetsuppgifter. Liknande förhållande föreligger inom länsstyrelsernas livsmedelskontroll. Att

personer som i dag arbetar med livsmedelskontroll inte enbart har den uppgiften kan medföra två olika konsekvenser. Dels att personer inte vill lämna sin nuvarande tjänst vilket ökar Livsmedelsverkets rekryteringsbehov, dels att personer som tidigare inte bara arbetat med livsmedelskontroll söker sig till Livsmedelsverket vilket minskar Livsmedelsverkets rekryteringsbehov. Totalt sett skulle det kunna resultera i att rekryteringsbehovet och antalet personer som söker en tjänst inom Livsmedelsverket går jämt upp. Det kan även resultera i att både fler och färre personer än vad Livsmedelsverket behöver söker sig dit. Att personer inte vill lämna sin nuvarande tjänst gäller framför allt i de norra delarna av landet där avstånden är långa. Erfarenheterna från när länsstyrelserna tog över djurskyddskontrollerna talar för att det finns en sådan risk. Då uppstod ett jämförelsevis större rekryteringsbehov av inspektörer i norrlandslänen jämfört med i södra Sverige. För att tillgodose behovet av personal kan myndigheten behöva rekrytera personer som inte tidigare har arbetat som livsmedelsinspektörer och ge dem internutbildning inför sitt uppdrag, och därigenom bygga upp tillräckliga personella resurser.

Inspektörer inom länsstyrelserna och kommunerna har en upparbetad kompetens inom områden som Livsmedelsverket saknar. Även om Livsmedelsverket i egenskap av central myndighet är övergripande ansvarig och ska samordna hela kontrollkedjan, så utför myndigheten i dag inte operativ livsmedelskontroll i primärproduktion och inte i vissa delar av de senare leden såsom butik, restaurang och omsorgsverksamhet. Livsmedelsverket måste därmed arbeta aktivt med att tillvarata den upparbetade kompetensen som finns i nuvarande kontrollmyndigheter. Det inkluderar såväl inspektörer som chefer och annan personal med specialistkompetens.

Om kontroll inom foderområdet ska kunna överlåtas till Livsmedelsverket behöver myndigheten även personal med kompetens den inte har i dag. Kontroll inom ABP-området är däremot ingen ny uppgift för myndigheten. Eftersom våra förslag innebär en möjlighet för Jordbruksverket att överlåta kontroll till Livsmedelsverket går det inte att med exakthet beräkna omfattningen av utökningen gällande ABP. Det är trots allt rimligt att anta att det blir aktuellt med överlåtelse av kontroll inom ABP-området i livsmedelsanläggningar. De båda kontrollerna kan dock till största del integreras, och

det tillkommande uppdraget bör därför inte medföra en särskilt stor extra tidsåtgång för Livsmedelsverket.

Även de verksamhetsgrenar inom myndigheten som ansvarar för myndighetsintern styrning och ledning samt ger stöd till kontrollverksamheten behöver dimensioneras till den nya kontrollverksamheten, t.ex. ledning, ekonomi, administration, personal, IT och juridik.

Bemanning av Livsmedelsverkets internrevision måste dels under en övergångsperiod anpassas till att kunna utföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna (avsnitt 19.5), dels dimensioneras efter det nya uppdraget såsom det ser ut efter att den nya kontrollorganisationen trätt i kraft.

Totalt sett blir följden av våra förslag att Livsmedelsverket kommer att ha ett stort behov av att rekrytera inom olika personalgrupper. Inför det behöver myndigheten göra en prognos över hur behovet kan tillgodoses och ha en plan för rekrytering (avsnitt 19.1.6). Myndigheten behöver tidigt etablera en dialog med den befintliga kåren av inspektörer och löpande informera den om sina planer. Dialogen med inspektörer har stor betydelse för omfattningen av konsekvenserna för den kommunala organisationen (avsnitt 26.5.2) och för den enskilda som arbetar med kontroll (avsnitt 26.12.4). Myndigheten behöver förbereda interna utbildningar av olika längd för att kvalitets-säkra kunskapsnivå och arbetssätt.

Samverkan

Vi lämnar förslag om att Livsmedelsverket regelbundet ska genomföra dialog med sina målgrupper och genomföra en utökad samordning och samverkan med Jordbruksverket och länsstyrelserna. Det är fråga om t.ex. samverkan och samordning kring gemensamma system, rutiner, vägledningar, checklistor och kontrollfrekvens. Myndigheterna ska för detta ändamål ha ett gemensamt kansli och genomföra gemensamma insatser gentemot sina målgrupper (kap. 22). Även i övrigt kan myndigheterna se över möjligheten till samverkan kring exempelvis lokaler, för att tillsammans kunna uppnå en så god tillgänglighet som möjligt i landet. När de föreslagna förändringarna i organisationen genomförs är det viktigt att myndigheten tidigt etablerar en dialog med berörda kontrollobjekt och löpande informerar dem om processen.

Det är vidare av vikt att Livsmedelsverket undersöker behovet av att samordna sin kontroll med den tillsyn som kommunerna utövar på miljö- och hälsoskyddsområdet, i den mån denna berör samma målgrupp och skulle leda till samordningsvinster (avsnitt 22.2.5). Det har under utredningen framkommit att den samordning som förekommer i dag varierar från kommun till kommun. I framför allt mycket små kommuner kan förekomma inspektioner som omfattar både livsmedel och andra områden, företrädesvis inom miljöområdet t.ex. avseende avfallshantering och kontroll av köldmedia. Den samordningen kan ha en praktisk förklaring i att det är samma tjänsteperson som är ansvarig för de olika frågorna. I andra kommuner är frågorna organisatoriskt åtskilda och den typen av samordnade kontroller ovanliga och inte efterfrågade. I stället vill både myndighet och den som får kontroll koncentrera sig på livsmedelsfrågor vid inspektionen. En annan fråga som berör samordning är dricksvatten, som både är föremål för livsmedelskontroll och är en miljöfråga på så vis att vatten behöver skyddas mot föroreningar. Därmed finns det olika erfarenheter i landet av behoven av kontinuerlig samordning. För att tillgodose de behov av samordning som i alla fall kan uppstå emellanåt kan Livsmedelsverket med fördel skapa en samverkansyta med kontaktuppgifter till de kommunala miljötillsynsmyndigheterna.

Ett företag som vill servera alkoholhaltiga drycker eller alkoholdrycksliknande preparat behöver ha tillstånd från kommunen där serveringsstället finns (serveringstillstånd).²¹ För att tillstånd ska meddelas krävs som huvudregel även att företaget har viss matservering (15 § alkohollagen). Matserveringen medför i sin tur krav på att företaget ska vara registrerat som livsmedelsverksamhet. Följden blir att den kommunala myndighet som handlägger ansökan om serveringstillstånd behöver inhämta yttrande angående registreringen från den myndighet som är ansvarig för livsmedelskontrollen.²² Många kommuner har i dag etablerade kommunikationsvägar för remissförfarandet. Det är angeläget att Livsmedelsverket underlättar informationsutlämnande till de kommuner som vid handläggning av ansökan om serveringstillstånd behöver information om ifall en verksamhet är registrerad livsmedelsverksamhet eller inte. Det kan även behövas vägar för kommunikation mellan myndigheterna efter det att serveringstillstånd meddelats.

²¹ Jfr 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622).

²² Jfr 26 § förvaltningslagen.

Djurskyddskontroll vid slakt

Våra förslag innebär förändringar av den offentliga kontroll av djurskydd som Livsmedelsverket utför i samband med slakt. Livsmedelsverket blir ensam operativ kontrollmyndighet gällande djurskydd i slakterierna. Utöver vad som anges ovan om hur myndigheten behöver anpassa sin organisation leder även detta förslag till förändringar i Livsmedelsverkets arbetssätt. Myndigheten ska bl.a. se till att det finns officiella veterinärer till de arbetsuppgifter som kräver det. Det finns goda förutsättningar att integrera djurskyddskontrollen med den livsmedelskontroll som Livsmedelsverket också ansvarar för i slakterierna. Med endast en myndighet som har ansvar för djurskyddskontroll i slakterierna i stället för två, bedömer Livsmedelsverket att den tid som tidigare behövts till rapportering i stället kan ägnas åt operativ djurskyddskontroll. Eftersom den nya arbetsuppgiften ersätter en annan arbetsuppgift bedömer vi att den inte kommer att ta mer tid i anspråk för Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket kan efter överföring från länsstyrelserna komma att utföra kontrollmoment även gällande transporter till slakterierna. Det gäller transportkontroll som utförs i samband med avlastning vid slakteriet där Livsmedelsverkets kontrollansvar tar vid. Överföringen kräver ett mycket nära samarbete med länsstyrelserna som är den myndighet som huvudsakligen ansvarar för djurskyddskontroll. Det måste finnas system och rutiner som möjliggör en snabb och säker kommunikation mellan myndigheterna (avsnitt 18.7.3). Både överföringen av kontroll i samband med avlastning och kontrollansvaret för djurskydd i slakterierna leder till ett behov av kompetensutveckling hos Livsmedelsverkets personal.

26.4.2 Konsekvenser för Jordbruksverket

Våra förslag innebär att ansvar för den kontroll inom foder och ABP-området, som i dag utförs av kommuner, länsstyrelserna och Livsmedelsverket, flyttas till Jordbruksverket. Vi föreslår att viss sådan kontroll ska kunna överlåtas från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Syftet är att förenkla och underlätta samordningen av kontroll i framför allt kombinerade livsmedels- och foderanläggningar. Även om så sker medför våra förslag att Jordbruksverkets uppdrag att utföra operativ kontroll blir mer omfattande än i dag.

Det kommer att vara Jordbruksverkets uppgift att göra sådan ABP-kontroll som inte har samband med livsmedelsanläggningar, t.ex. nedgrävning av ABP, transporter av ABP som inte är kategori 3 och förbränningsanläggningar för ABP i primärproduktionen. Vi redogör för detta i följande avsnitt.

Organisation

Jordbruksverkets uppdrag att utföra operativ kontroll inom foder och ABP-området blir större med våra förslag än i dag eftersom det kommer att omfatta fler anläggningar och kontrolltimmar. Myndigheten ska finnas regionalt representerad i hela landet och kunna göra kontroll i de anläggningar som myndigheten är ansvarig för inom en rimlig tid, och behöver därmed anpassa sin organisation (avsnitt 19.2.4). Det utökade kontrolluppdraget innebär att myndigheten kommer att behöva utöva viss typ av offentlig kontroll av aktörer och anläggningar som den i dag inte har direkt kontrollansvar för. Jordbruksverket utför operativ kontroll av både foder och ABP i dag, men de utför ingen kontroll hos primärproducenter. När det gäller nedgrävning av ABP, transporter av ABP som inte är kategori 3 och förbränningsanläggningar för ABP i primärproduktionen har den ABP-kontrollen en något annan karaktär än annan ABP-kontroll. Olikheten består i att inte alla verksamheterna eller åtgärderna medför behov av en regelbunden, återkommande kontroll utan kan innebära mer spridda kontroller som inte är så täta. Det skulle även kunna innebära att Jordbruksverket behöver göra fler händelsestyrda kontroller, t.ex. gällande otillåten nedgrävning och dumpade kadaver. Med tanke på att den befintliga kontrollverksamheten inte helt motsvarar den kommande behöver myndigheten upprätta och kvalitets-säkra rutiner och arbetssätt. Myndigheten behöver planera och hantera den andel av kontrollen som är ny för myndigheten (det kräver bl.a. systemstöd för planering, genomförande och uppföljning). Vidare krävs förberedelser för att ta emot information från nuvarande kontrollmyndigheter (avsnitt 19.6.1) samt arbete med uppdatering av föreskrifter, webbsidor och vägledningar. Genom våra förslag möjliggörs dock även att kontrollen av foder och ABP överläts från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Det gäller branschvis för såväl kombinerade livsmedels- och foderanläggningar som för foderanlägg-

ningar. Beroende på utformningen av överlämningen kan det totala antalet kontroller som Jordbruksverket ska utföra dock bli mindre än i dag.

Jordbruksverket behöver överväga om det förändrade kontroll-uppdraget föranleder behov av fler arbetsplatser än nuvarande antal. Antalet arbetsplatser kan ökas t.ex. genom samlokalisering med andra myndigheter såsom Livsmedelsverket. Beträffande lokaler behöver myndigheten särskilt överväga behovet av fysiska platser där företrädare för aktörer kan besöka myndigheten fysiskt.

Våra förslag innebär också att Jordbruksverket inte längre kommer att utföra revisioner av länsstyrelserna. Uppgiften att samordna andra myndigheter begränsas till att enbart omfatta Livsmedelsverket i den mån överlåtelse av kontroll av foder och ABP genomförts. Samordningen kommer dock att bli avsevärt mycket enklare och mindre tidskrävande att genomföra när det är fråga om en myndighet i stället för 21.

Kvaliteten i uppföljningen bedöms också öka avsevärt. En större organisation ger generellt större utrymme för internt kvalitetsarbete rörande t.ex. tolkning och tillämpning av regelverk, kalibrering av bedömningar, interna vägledningar och att utveckla arbetsmetoder. Vi bedömer att detta bl.a. kan leda till en ökad likvärdighet i beslut och därför en mer enhetlig praxis. Myndigheten kan därmed fatta väl avvägda beslut i ett tidigare skede än vad som är möjligt nu, det är positivt eftersom det ökar rättssäkerheten.

Att ansvara för kontroll i hela Sverige ställer krav på en välfungerande digital arbetsmiljö. Det är viktigt att det finns stabila och pålitliga system för kommunikation mellan personer som har samma arbetsuppgifter men finns utspridda i hela landet och även system för dokumentation av anläggningar och kontroller (avsnitt 19.2.8). Myndigheten behöver arbeta med digitalisering inom organisationen, och tillsammans med andra myndigheter inom livsmedelskedjan såsom Livsmedelsverket för att nå målet att en verksamhetsutövare endast ska behöva lämna en uppgift en gång.

När Jordbruksverket överväger organisationens utformning behöver den analysera hur myndigheten får bäst möjligheter att i balans med kontrollverksamheten arbeta med rådgivning, bemötande och service.

Sammanfattningsvis medför våra förslag flera krav på anpassning och utveckling av Jordbruksverkets organisation. Det kan även näm-

nas att Jordbruksverket framöver får säkerställa att prövningar av frågor om godkännande av och att registrera anläggningar som ägs av Jordbruksverket och som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 samt att registrera driftansvariga för sådana anläggningar (10 g § förordningen om foder och animaliska biprodukter) sker på ett oberoende sätt inom myndigheten.

Bemanning

Våra förslag innebär som utgångspunkt att det inom Jordbruksverkets kontrollverksamhet måste finnas alla de årsarbetskrafter som behövs för att i hela Sverige göra kontroll inom foder- och ABP-området. År 2023 uppgick antalet till cirka 14,75 årsarbetskrafter som fördelade sig mellan Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna (tabell 26.1). Denna siffra kan sedan komma att justeras nedåt ifall myndigheten överlåter kontroll till Livsmedelsverket.

Tabell 26.1 Antal årsarbetskrafter som under 2023 ägnades åt ABP och foderkontroll

	Jordbruksverket	Livsmedelsverket	Länsstyrelserna	Kommunerna
ABP	2,0	0,75	0,5*	2,5
Foder	4,0	<i>Utför inte foderkontroll</i>	5,0*	<i>Utför inte foderkontroll</i>

* Fördelningen mellan områdena foder och ABP är en uppskattning från Jordbruksverket.

Även de verksamhetsgrenar inom myndigheten som ansvarar för myndighetsintern styrning och ledning samt ger stöd till kontrollverksamheten behöver dimensioneras till den nya kontrollverksamheten, t.ex. ledning, ekonomi, administration, personal, IT och juridik.

Kapaciteten hos Jordbruksverkets internrevision måste anpassas efter dess utökade kontrolluppdrag (avsnitt 19.2.7).

Totalt sett blir följden av våra förslag att Jordbruksverket kommer att ha ett behov av att rekrytera inom olika personalgrupper. Inför det behöver myndigheten göra en prognos över hur behovet kan tillgodoses (avsnitt 19.2.5). Myndigheten behöver tidigt etablera en dialog med den befintliga kåren av inspektörer och löpande informera den om sina planer. Dialogen med inspektörer har stor betydelse för omfattningen av konsekvenserna för den kommunala organisationen (avsnitt 26.5.2) och för den enskilda som arbetar med kontroll

(avsnitt 26.12.4). Myndigheten behöver förbereda interna utbildningar av olika längd för att kvalitetssäkra kunskapsnivå och arbetssätt.

Samverkan

Vi lämnar förslag om att Jordbruksverket regelbundet ska genomföra dialog med sina målgrupper och genomföra en utökad samordning och samverkan med Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Det är fråga om t.ex. samverkan och samordning kring gemensamma system, rutiner, vägledningar, checklistor och kontrollfrekvens. Myndigheterna ska för detta ändamål ha ett gemensamt kansli och genomföra gemensamma insatser gentemot sina målgrupper (kap. 22). Även i övrigt kan myndigheterna se över möjligheten till samverkan kring lokaler, för att tillsammans kunna uppnå en så god tillgänglighet som möjligt i landet. När de föreslagna förändringarna i organisationen genomförs är det viktigt att myndigheten tidigt etablerar en dialog med berörda kontrollobjekt och löpande informerar dem om processen.

Det är vidare av vikt att Jordbruksverket undersöker behovet av att samordna sin kontroll med den tillsyn som kommunerna utövar på miljö- och hälsoskyddsområdet, i den mån detta berör samma målgrupp och skulle leda till samordningsvinster (avsnitt 22.2.5). Som beskrivs ovan avseende Livsmedelsverket har det under utredningen framkommit att den samordning mellan miljö- och livsmedelsfrågor som förekommer i dag varierar från kommun till kommun. Beträffande primärproducenterna är det kommunerna som utför miljö-tillsyn, men inga uppgifter om att den samordnas med länsstyrelsernas livsmedels- och foderkontroll hos primärproducenterna har framkommit. Det har både uttryckts generella åsikter om att kontroller inom olika områden bör samordnas för att effektivisera, och att de inte bör samordnas eftersom kontrollen riskerat att bli för omfattande och tidskrävande vid ett tillfälle. Det går därför inte att slå fast att det finns behov av att Jordbruksverket alltid ska samordna sin kontroll med kommunernas miljötillsyn. Ett annat område där samverkan mellan Jordbruksverket och kommunerna kan behövas är ABP, t.ex. avseende Jordbruksverkets kontroll av nedgrävning av ABP och hantering av gödsel i primärproduktion. Det beror på att den frågan samtidigt berör både regelverket för smittskydd och miljö

som ligger inom de olika myndigheternas ansvarsområde. Vidare utför kommunerna kontroll av växtskyddsmedel som också ingår i kontrollförordningens tillämpningsområde, men som ligger utanför denna utredning.

För att tillgodose de behov av samordning som i alla fall kan uppstå emellanåt kan Jordbruksverket med fördel skapa en samverkansyta med kontaktuppgifter till de kommunala miljötillsynsmyndigheterna.

Djurskyddskontroll vid slakt

Vi lämnar förslag att länsstyrelserna genom officiell veterinär ska vara ansvarig för kontroll av transport till slakterierna. Det medför att Jordbruksverket behöver utöka sitt arbete med att förordna officiella veterinärer som inte är anställda inom en myndighet, till att även omfatta att på länsstyrelsens begäran utnämna officiella veterinärer inom länsstyrelserna. Jordbruksverket kommer också att behöva tillgodose behovet av utbildning och vägledning om djurskydd till Livsmedelsverket som ska utföra operativ djurskyddskontroll i slakterierna och efter överföring även kontroll vid avlastning. Det kan kräva en särskild vägledning. Vi bedömer att det kan ske inom ramen för den ordinarie verksamheten.

26.4.3 Konsekvenser för länsstyrelserna

För länsstyrelserna innebär våra förslag att centralisera kontrollen inom områdena livsmedel, foder och ABP att länsstyrelsernas kontrolluppdrag inom dessa områden kommer att upphöra. Primärproducenter kommer i fortsättningen att ha Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som kontrollmyndigheter. Att kommunernas ansvar för livsmedelskontroll upphör innebär också att länsstyrelsernas uppdrag att samordna kommunernas kontroll av livsmedel upphör. Vidare upphör länsstyrelsernas rättsliga verksamhet att som första instans pröva överklaganden av de beslut som fattas av kommunala kontrollmyndigheter med stöd av livsmedelslagen samt lagen om foder och animaliska biprodukter.

Vad gäller länsstyrelsernas arbete med grundvillkorskontroll²³ utgör den inte offentlig kontroll och omfattas därmed inte av denna utredning. Vi noterar dock att det är en arbetsuppgift som länsstyrelserna har samordnat med offentlig kontroll hos primärproducenter. Vid grundvillkorskontrollen är det samma lagstiftning som kontrolleras som vid offentlig kontroll. Skillnaden är att enbart vissa utpekade krav är grundvillkorskrav och att inte all lagstiftning som vid en offentlig kontroll omfattas. Det innebär att vissa lagkrav kommer kontrolleras av olika myndigheter på olika grunder. Dock är det samma myndighet (Jordbruksverket) som med våra förslag ansvarar för den offentliga kontrollen och som vägleder grundvillkorskontrollen. Vi kan också konstatera att detta är ett exempel på att de olika myndigheterna som gör kontroll av olika slag i livsmedelskedjan även framöver måste arbeta med samordning och samverkan. Vi föreslår nya regler om detta för att den som är mottagare av kontrollen inte ska drabbas negativt av att det är flera myndigheter som delar på kontrollansvaret i livsmedelskedjan (kap. 22.2). Vi lämnar förslag om att länsstyrelserna regelbundet ska genomföra dialog med sin målgrupp och genomföra en utökad samordning och samverkan med Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Det är fråga om t.ex. samverkan och samordning kring gemensamma system, rutiner, vägledningar, checklistor och kontrollfrekvens. Myndigheterna ska för detta ändamål ha ett gemensamt kansli och genomföra gemensamma insatser gentemot sina målgrupper.

Vi föreslår att enbart Livsmedelsverket ska genomföra djurskyddskontroll i slakterierna (avsnitt 19.3), vilket innebär att motsvarande uppgift hos länsstyrelserna kommer att upphöra. När det gäller transport till slakterierna måste länsstyrelserna anpassa sin bemanning så att de har rätt kompetens för uppgiften, dvs. att en officiell veterinär ansvarar för kontrollen när det krävs enligt EU-rätten (avsnitt 19.3.1). Enligt vårt förslag ska Jordbruksverket ges rätt att efter ansökan av en länsstyrelse utnämna officiella veterinärer inom den länsstyrelsen. Det finns i dag inga officiella veterinärer inom länsstyrelserna, däremot finns länsveterinärer med arbetsuppgifter inom hela livsmedelskedjan såsom djurskydd, smittskydd, livsmedelsfrågor, foder i primärproduktionen, djurhälsopersonal, läkemedel till djur och transport av ABP. Att vi föreslår en möjlighet för länsstyrelserna att överföra kontrollmoment gällande transporten till Livsmedelsverket kan

²³ Kontroller hos lantbrukare som har fått jordbrukarstöd.

emellertid minska behovet av antalet officiella veterinärer inom länsstyrelserna. Det exakta antalet officiella veterinärer som behövs inom länsstyrelserna beror på hur transportkontrollen som helhet utformas, inklusive den sammanvägda riskbedömningen och därmed kontrollfrekvensen av transporter som myndigheten kommer fram till ska gälla. Vi noterar härvid att det bl.a. i betänkandet *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård* beskrivs att det finns en brist på veterinärer inom alla områden i Sverige.²⁴ Eftersom det slutliga behovet av officiella veterinärer beror på hur kontrollen organiseras, och ifall det är veterinärer som i dag arbetar med andra uppgifter som i stället utnämns till officiella veterinärer, går det inte att säga ifall det uppstår ett behov av veterinärer som inte kommer att kunna tillgodoses inom arbetsmarknaden. Vi kan också konstatera att kravet på att en officiell veterinär ska ansvara för djurskyddskontroll av transport till slakt inte är nytt och inte följer av våra förslag utan av EU-rätt.

Totalt sett kommer länsstyrelsernas uppgifter att minska vilket frigör resurser men bedöms inte leda till ett behov av någon genomgripande förändring av organisationen.

26.4.4 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Det förekommer olika typer av samverkan och koordinerade uppgifter mellan de kommunala kontrollmyndigheterna och länsstyrelserna å ena sida, och olika statliga myndigheter å andra sidan. Exempelvis har Kammarkollegiet ansvar för att driva in de sanktionsavgifter som kommuner och länsstyrelser har beslutat om.²⁵ Våra förslag kommer att innebära att Kammarkollegiet i dessa fall i stället kommer att ha kommunikation med Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket.

Ett annat exempel är samverkan mellan kommun eller länsstyrelser och Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, vilket förekommer framför allt inom det brottsförebyggande arbetet. Förutom livsmedelskontroll kan även tillsyn av brandskydd, alkohol, tobak och bygglov ingå i de gemensamma insatserna. Det är inte alla kontrollmyndigheter som i dag bedriver sådan samverkan. Våra

²⁴ SOU 2022:58, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård*, s. 25.

²⁵ Se 39 h § livsmedelsförordningen samt 22 g § förordning om foder och ABP.

förslag kommer att innebära att Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och andra statliga myndigheter i stället kommer att behöva samverka med Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket.

I den mån andra statliga myndigheter, t.ex. Kemi, Hav- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har samverkan med kommuner eller länsstyrelser i deras egenskap av kontrollmyndigheter för livsmedel, foder eller ABP, får våra förslag även i det fallet konsekvensen att samverkan i stället behöver ske med Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket.

Vår bedömning är att det minskade antalet kontrollmyndigheter från 270 till två kommer att underlätta för de statliga myndigheter som i dag samverkar med kontrollmyndigheter som ansvarar för livsmedels-, foder- och ABP-kontroll. Livsmedelsverket och Jordbruksverket måste arbeta aktivt med att tillvarata befintliga samverkansarbeten för att goda exempel, upparbetade arbetssätt och nätverk inte ska gå förlorade.

26.5 Konsekvenser för kommuner

Det som sägs om kommuner eller kommunala kontrollmyndigheter i detta avsnitt, såväl som i betänkandet som helhet, gäller även när kommuner rörande en eller flera uppgifter har gått samman i ett kommunalförbund.²⁶

26.5.1 Konsekvenser för det kommunala myndighetsuppdraget

Med det kommunala myndighetsuppdraget menar vi i denna utredning uppgifter som ankommer på kommunen att sköta genom krav i olika författningar. Det finns specialförfattningar där miljö- och hälsoskyddsnämnd särskilt anges som tillsynsmyndighet.²⁷ Det finns också författningar med allmänt formulerade krav om att kommunen ansvarar för en viss uppgift²⁸ och därefter har kommunfullmäktige fastställt i ett reglemente vilken nämnd som är ansvarig för uppgiften. Våra förslag påverkar författningar som reglerar uppgifter som kom-

²⁶ Se 9 kap. 2 § kommunallagen.

²⁷ Jfr 11 § livsmedelslagen.

²⁸ Jfr t.ex. 7 kap 4 § lag (2018:2088) om tobak och liknande varor.

munen är ansvarig för. Det finns också flera närliggande områden där kommunerna har uppgifter att utföra som våra förslag inte förändrar. Vi redogör i det följande för konsekvenser för de uppgifter som har direkt anknytning till våra förslag. Vi tar också upp ett urval av andra närliggande kommunala uppgifter som inte påverkas av förslagen. Detta är sådana uppgifter som ligger nära genom att det regleras i samma regelverk men inte har ingått i denna utredning, eller uppgifter som kan ligga nära genom hur de ofta hanteras organisatoriskt i kommunen. Det är alltså inte en fullständig genomgång av alla kommunala uppgifter utan de som vi bedömt är relevanta att uppmärksamma eftersom det finns någon form av samband. Även om en närliggande uppgift som sådan inte förändras kan förslagen få effekter för organisationen eller ekonomin. Det är dock en annan sak än det kommunala myndighetsuppdraget, och de konsekvenserna behandlas inte här utan i kommande avsnitt.

För de kommunala kontrollmyndigheterna inom livsmedelsområdet, inklusive området kontaktmaterial, innebär våra förslag att uppdraget som kontrollmyndighet för livsmedel och kontaktmaterial upphör. Som en följd av det upphör även uppgifter och behörigheter kopplade till kontroll av skyddade beteckningar för livsmedel och ekologisk produktion av livsmedel. Genom att kommuner inte längre anges som kontrollmyndighet i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen upphör även möjligheten för staten att koppla andra kontroll- och tillsynsuppgifter på grunduppdraget, alltså att föreskriva att kommunen enligt fördelning som anges i livsmedelsförordningen även ska utföra ett annat uppdrag. Det har t.ex. förekommit som förslag rörande kontroll av spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter (avsnitt 4.7). Förslaget att ge kommunerna i uppdrag att utföra kontroll av spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter bygger på att det ger samordningsvinster med den kommunala livsmedelskontrollen. Vi kan konstatera att vårt förslag innebär att kommunerna inte längre ska vara ansvarig för livsmedelskontroll, därmed finns inte längre en bestämmelse i livsmedelsförordningen att koppla på nya uppdrag på och det föreligger inte längre någon möjlighet till samordningsvinster. Uppgiften borde som en följd av våra förslag i stället tilldelas Livsmedelsverket.

Gällande kommunernas kontrolluppdrag inom området ABP gör våra förslag att samtliga uppgifter, utom kontroll av utlämnande

och transport av matavfall i kategori 3, upphör. Vi är genom direktivets utformning förhindrade att lämna förslag som omfattar transporter av denna typ av matavfall. Att ansvaret för kontroll av sådana avfallstransporter fortfarande åligger de kommunala kontrollmyndigheterna innebär att kommunerna fortfarande ska vara utpekade som kontrollmyndigheter inom ABP-området, med bemyndigande att meddela beslut i enskilda ärenden och att besluta om avgifter.

Kommunernas uppdrag att enligt kontrollförordningen vara kontrollmyndighet rörande områdena växtskadegörare, användning och försäljning av växtskyddsmedel förändras inte av våra förslag.

Kommunernas uppdrag att enligt miljölagstiftningen vara tillsynsmyndighet påverkas inte av våra förslag. Inte heller kommunernas uppdrag med anledning av lagstiftning som rör t.ex. tobak, tobaksfria nikotinprodukter, receptfria läkemedel, alkohol, bygglov eller brandskydd.

Kommunerna har uppdrag avseende beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Syftet med lagen är att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. I SOU 2024:65 *Om kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* lämnas förslag om en ny lag, lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB), som ska ersätta LEH. Syftet med den nya lagen är att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt rädda egendom eller miljön. Vår bedömning är kommunernas uppdrag enligt såväl LEH som den föreslagna LKRB inte påverkas inte av att kontrollansvaret för livsmedel och ABP upphör.

Inte heller förslagen om utökat ansvar inom området livsmedelsberedskap för kommuner som för närvarande bereds ändrar denna

bedömning.²⁹ Detta eftersom det utökade ansvaret kommunerna föreslås få enligt vår bedömning inte kommer att fullgöras av de kommunala kontrollmyndigheterna för livsmedel utan av sådana funktioner inom kommunen som övergripande hanterar kris och beredskap.

Konsekvenser för livsmedelskontrollen i form av samhällsviktig verksamhet behandlas i avsnitt 26.13.1.

26.5.2 Konsekvenser för den kommunala organisationen

Enligt nu gällande lagstiftning ska en kommuns uppgifter enligt livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter fullgöras av den eller de nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.³⁰ Det betyder att det är samma nämnd som ansvarar för livsmedelskontroll samt kontroll inom ABP-området och miljötillsyn. Samma nämnd kan även ansvara för andra uppgifter som t.ex. tillsyn av alkohol och tobak, där inte specifikt en miljö- och hälsoskyddsnämnd pekas ut i specialförfattning, utan endast kommunen pekas ut som ansvarig. Det är då upp till kommunfullmäktige att besluta om hur organisationen ska utformas och på vilken nämnd uppdraget ska läggas. I Sverige varierar upplägget för de kommunala nämnder som nu är aktuella. Det finns nämnder som enbart hanterar miljö och livsmedel, och det finns nämnder som hanterar all myndighetsutövning som kommunen ansvarar för. Det finns även kommunala förbund med olika ansvarsområden. Knutet till den politiska organisationen finns en tjänsteorganisation med inspektörer som bl.a. utför kontroller, och annan personal som ger stöd till kontrollverksamheten.

Det är vanligt att inspektörerna har uppgifter inom såväl livsmedelskontroll som inom andra områden. I mindre organisationer förekommer att tjänster är delade mellan livsmedelskontroll och miljö- och hälsotillsyn eller stödjande uppgifter. Under 2023 arbetade 1 037 personer operativt med livsmedel- och dricksvattenkontroll i 247 kommunala organisationer (varav det faktiska antalet årsarbetskrafter var drygt 700) enligt följande fördelning.

²⁹ SOU 2024:8, *Livsmedelsberedskap för en ny tid*.

³⁰ Se 11 § livsmedelslagen och 12 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

Tabell 26.2 Antal personer som under 2023 arbetade operativt med livsmedels- och dricksvattenkontroll

Antal kommuner	Antal personer
147	1–3
70	4–6
13	7–9
7	10–12
5	13–15
5	16–61
Totalt antal	247
	1037

Beträffade ABP förekommer organisatorisk uppdelning mellan den kontroll som görs i livsmedelsanläggningar och kontroll som företrädesvis sker hos primärproducenter. Det innebär alltså att frågor om ABP hanteras av olika delar av den kommunala tjänsteorganisationen beroende på frågans anknytning.

Våra förslag innebär att den kommunala nämnden inte längre ska ha ansvar för att fullgöra uppgifter enligt livsmedelslagen. Den kommer alltså inte längre att vara kontrollmyndighet inom området. Den kommunala nämndens uppgifter enligt lagen om foder och animaliska biprodukter kommer huvudsakligen att upphöra, förutom kontroll av utlämnande och transport av matavfall i kategori 3. Därmed kommer behovet av tjänsteorganisationen att förändras, både avseende antalet inspektörer och gällande olika stödfunktioner såsom ekonomi, personal och juridik. Det förändrar även behovet av lokaler och arbetsplatser samt stöd- och informationsmaterial.

Beroende på hur den kommunala organisationen är utformad får de föreslagna förändringarna olika konsekvenser. En konsekvens handlar om livsmedelskontrollens bidrag till den kommunala organisationen som helhet, och att förutsättningarna för att utföra kvarvarande uppgifter förändras när ansvaret flyttas från kommunen. Den omständighet att kommunen har flera kontroll- eller tillsynsuppgifter som delvis gäller samma aktörer innebär att det inom myndigheten kan delas information och kontakter. De personer som arbetar med livsmedelskontroll kan vara rådgivande till personer med andra uppgifter. Vidare innebär uppdraget att utföra livsmedelskontroll att organisationen totalt sett blir större än den annars skulle vara. Det gör att vissa organisationer kan uppnå en kritisk massa

och minskad motståndskraft t.ex. vid planerad och oplanerad arbetsfrånvaro eller jävssituationer. En större organisation kan också innebära kvalitéer gällande arbetsmiljön och möjligheterna att arbeta med kvalitetsutveckling. En kommun med mycket liten kontrollorganisation kan således behöva förändra organisationen och nämndens uppdrag för att uppnå en form som den aktuella kommunen bedömer är rimlig ur t.ex. ett ekonomiskt perspektiv. Det kan handla om samlokalisering med andra kommunala verksamheter eller omfördelning av ansvarsområden mellan nämnder. Om tjänstepersoner som arbetar med livsmedelskontroll även arbetar med andra uppgifter kan förändringen innebära att dessa söker sig från den kommunala organisationen till den nya kontrollorganisationen för livsmedel. Då uppstår ett behov av rekrytering och frågan om hur en lämplig sysselsättningsgrad kan uppnås. Kan intäktsbortfallet inte kompenseras på annat sätt innebär det att ett mindre antal personer totalt kommer att arbeta i den kommunala organisationen.

Frågor om lämplig sysselsättningsgrad uppstår också om en person med delad tjänst väljer att stanna kvar vilket ger en överkapacitet. Förslagen skulle kunna leda till svårigheter för kommunerna att behålla kompetent personal, men förändringen kan samtidigt ge möjligheter för inspektörer att ytterligare specialisera sig inom den kvarvarande kontrollen. Även resultatet av detta kan föranleda frågan om att förändra tjänsteorganisationen.

Förslagen om ny organisationen för livsmedelskontroll kan leda till oro hos personer som arbetar i kommunala organisationer, se även avsnitt 26.12.4. Därför har vi i avsnitt 26.4.1 samt 26.4.2 påpekat att det är angeläget att Livsmedelsverket och Jordbruksverket tidigt etablerar en dialog med den befintliga kåren av inspektörer. Denna dialog är väldigt viktig när det gäller konsekvenser för den kommunala organisationen. Inspektörerna utgör den naturliga rekryteringsbasen för kontrollmyndigheterna. Utgångspunkten är att den personal som behövs i dag för att utföra kontroll även kommer att behövas framöver. Det är inte fråga om en effektivisering i form av att färre personal ska utföra kontrolluppdraget. Beträffande konsekvenser för den kommunala organisationen är Livsmedelsverket och Jordbruksverkets dialog med inspektörerna väldigt viktig. Om medarbetare känner en oro för förändringen och saknar information om den kan det leda till att de lämnar sin nuvarande anställning inom den offentliga kontrollen till förmån för en tjänst som känns säkrare.

Brist på personal skulle i ett kortsiktigt perspektiv få konsekvenser i form av att den kommunala organisationen inte kan fullgöra sitt uppdrag. Det får i sin tur konsekvenser för de företag som ska få kontroll och det kan även leda till att missförhållanden och fusk kan fortgå. Brister i kommunikationen kan således i ett långsiktigt perspektiv ha betydelse för Livsmedelsverket och Jordbruksverkets personalförsörjning.

Eftersom de 247 kommunala organisationerna i Sverige ser så olika ut, både vad gäller uppdrag, bemanning och hur verksamheten bedrivs, är det svårt att på en generell nivå konstatera mer än att våra förslag kommer att påverka den kommunala organisationen och leda till att den i många fall måste anpassas efter nya förutsättningar. Det är en negativ konsekvens för den kommunala organisationen. Å andra sidan är det inte offentliga kontrollens uppgift att som ett självändamål bevara en rådande kommunal organisation och skydda den från förändringar. Livsmedelskontrollens uppgift är att skydda människor från osäkra livsmedel och hjälpa dem att kunna göra medvetna val.

26.5.3 Konsekvenser för kommunala kontrollmyndigheters ekonomi

Kommunernas uppdrag att utföra offentliga kontroll av livsmedel och ABP ska som utgångspunkt finansieras med avgifter. Trots det är självfinansieringsgraden varierande och kontrollen är ofta underfinansierad (avsnitt 15.2). Det förekommer också obligatoriska arbetsuppgifter som inte får finansieras med avgifter, vilket innebär att kommunen alltid måste tillföra vissa skattemedel till kontrollverksamheten.

När uppdraget upphör behöver kommunerna inte längre ta ut avgifter eller tillföra skattemedel för kontrollverksamheten. Den minskade arbetsbördan innebär också ett minskat behov av personella resurser och kostnader. Att befintliga avtal för t.ex. It-system och laboratorietjänster är baserade på en viss volym kan innebära att dessa behöver förhandlas om.

Beroende på graden av självfinansiering när det gäller avgiftsuttaget för den offentliga kontrollen och hur mycket skattemedel som i övrigt tillförts, kommer överflyttningen av ansvar från kommunerna att göra att skattemedel som tidigare tillförts kontrollverksamheten frigörs. Ur ett rent ekonomiskt perspektiv kan överflyttningen alltså på sikt

innebära en besparing för kommunerna när den nya organisationen har etablerats.

I avsnitt 19.6.2 beskriver vi vilka omställningsåtgärder kommunerna behöver vidta inför att förändringarna om kontrollansvar träder i kraft. Beroende på den kommunala organisationens storlek och antalet kontrollobjekt kan förberedelser för omställningen innebära en merkostnad. Detta är dock avhängigt hur Livsmedelsverket, Jordbruksverket och kommunerna väljer att genomföra omställningen. Av detta skäl gör vi inte några bedömningar av om och i så fall hur stora dessa merkostnader kan bli. Vi bedömer att kommunerna bör ersättas av staten för merkostnader föranledda av omställningsåtgärderna. Ersättningen kan bestämmas utifrån den kartläggning av kommunernas merkostnader för omställning som Livsmedelsverket genomför (se avsnitt 19.6.2). Vi bedömer att beslut om ersättning till kommunerna kan fattas av regeringen inom ramen för restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket p. 2 RF.

26.5.4 Konsekvenser för kommuner i övrigt

Utöver att våra förslag påverkar kommunerna i egenskap av kontrollmyndigheter kan de få effekter för kommunen som helhet. Antalet arbetstillfällen för akademiker i den kommunala organisationen kan förväntas minska något genom att det kommunala kontrolluppdraget avseende livsmedel och ABP upphör. Denna effekt kan dock delvis motverkas beroende på hur Livsmedelsverket och Jordbruksverket väljer att organisera kontrollen. De kan exempelvis ha lokala kontor och att inspektörer kan utgå ifrån hemmet, och således stannar kvar i kommunen med en ny arbetsgivare.

För de kommuner som i dagsläget samordnar livsmedels- och ABP-kontroll med annan kommunal kontroll eller samverkar på annat sätt kan frågan om att samverka med den nya kontrollmyndigheten för livsmedel och ABP komma att uppstå (avsnitt 22.2.5). Se även under samverkan i avsnitt 26.4.1, 26.4.2 samt 26.4.4.

26.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Att det ska finnas kommuner och att den kommunala självstyrelsen bidrar till att förverkliga den svenska folkstyrelsen framgår av regeringsformen. Vilka verksamheter som specifikt ska skötas i kommunal regi framgår dock inte av grundlagen.³¹ När det gäller offentlig kontroll är det den svenska staten som har ålagts av EU att utföra offentlig kontroll enligt kontrollförordningen. Staten har i sin tur genom lagstiftning gett kommunerna uppgiften att utföra stora delar av den offentliga kontrollen inom livsmedels- och ABP-området.

En stor del av det kommunala kontrolluppdraget är styrt av EU-rätt eller nationell rätt. Den kommunala självstyrelsen i kontrollsammanhang får därmed sägas vara något begränsad. Det kommunerna själva genom kommunfullmäktige beslutar om är hur de ska organisera sin kontrollverksamhet, dvs. om den ska organiseras separat eller integrerat med annan verksamhet, och nivån för timtaxor. Eftersom det framgår av förordning att kontrollen ska vara avgiftsfinansierad³² handlar det i praktiken om att fastställa hur mycket kontrollen i kommunen ska kosta per timme. Vidare beslutar kommunfullmäktige om ekonomisk tilldelning för samtlig verksamhet inom kommunen, och den ansvariga nämnden beslutar om mål och internbudget för kontrollverksamheten. Utrymmet för den ansvariga nämnden att göra lokala prioriteringar påverkas dock av att det finns en styrande nationell kontrollplan och operativa mål som pekar ut riktningen för kontrollverksamheten. Hur kontrollen ska genomföras och de regler som företagaren ska följa kan kommunen inte förändra.

Fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun är inte statisk utan kan utvecklas över tid beroende på vad som är ändamålsenligt.³³ Att staten genom lagstiftning flyttar en uppgift från kommunerna medför inte per automatik en inskränkning i kommunernas rätt att själva styra inom sitt ansvarsområde. Det påverkar inte heller kommunernas rätt att själva organisera verksamheten inom det givna ansvarsområdet. Det som sker är att staten justerar kommunernas ansvarsområde. Flytt av huvudmannaskapet för en viss verksamhet från kommunerna till staten kan ske utan att betraktas som en in-

³¹ Se 1 kap. 1 § andra stycket RF.

³² 4 § förordning om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

³³ Jfr prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., given Stockholms slott den 16 mars 1973*, s. 190 f.

skränkning i den kommunala självstyrelsen.³⁴ Vi noterar att ingen annan bedömning gjordes av om det förekom ingrepp i den kommunala självstyrelsen när kontrollansvaret för djurskydd flyttades från kommunerna till länsstyrelserna.³⁵ Våra förslag att flytta kontrollansvar från kommunerna till Livsmedelsverket och Jordbruksverket är därför inte att betrakta som ett intrång i den kommunala självstyrelsen.

26.7 Konsekvenser för kontrollmyndigheternas samverkan

Vårt direktiv anger att vi ska föreslå hur samverkan mellan kontrollmyndigheterna och de samordnande myndigheterna kan öka om det bedöms önskvärt. Vi har i kapitel 6 redogjort för gällande rätt inom området och i kapitel 7 har vi beskrivit hur myndigheterna arbetar med samverkan i dag. I kapitel 22 konstaterar vi att det föreligger ett stort behov av både samordning och samverkan i fråga om aktörer som får kontroll från flera olika myndigheter.

Det framgår av kontrollförordningen att när det finns flera kontrollmyndigheter inom ett kontrollområde ska en effektiv och verkningfull samordning säkerställas (artikel 4 p.2). Det framgår vidare att kontrollmyndigheterna ska organisera och utföra offentlig kontrollverksamhet med hänsyn till aktörernas intressen och begränsa den börda kontrollen kan utgöra till vad som är nödvändigt för att den offentliga kontrollen ska vara effektiv och verkningfull (skäl 34). Av förvaltningslagen följer att myndigheter ska vara serviceinriktade och ha ett bemötande som ur den enskildes perspektiv är smidigt och enkelt.

Vi bedömer att befintligt regelverk inte är tillräckligt för att åstadkomma det fördjupade samarbetet mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna som vi menar behövs för att nå upp till kraven i kontrollförordningen och förvaltningslagen. Vi

³⁴ Se exempelvis bedömningen i SOU 2022:53 s. 1277 att ”ett fullgånget förstatligande [av skolan] trots stora organisatoriska konsekvenser för kommunerna inte i formell mening påverkar den kommunala självstyrelsen eftersom det handlar om att flytta ansvar från kommunerna till staten och inte att begränsa kommunerna i hur de kan utföra sitt uppdrag”. Se också bedömningen i SOU 2023:9 s. 350 ff., att ett statligt huvudmannaskap för insatsen personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade inte skulle påverka den kommunala självstyrelsen.

³⁵ Prop. 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*.

föreslår nya regler som ska ge myndigheterna en tydligare styrning mot att arbeta med samordning och samverkan i syfte att underlätta och ge nytta för aktören. Ett exempel är primärproducenter som kan vara föremål för kontroll från två eller tre av de aktuella myndigheterna avseende livsmedel, foder, ABP och djurskydd. I det fallet är det mycket angeläget med en systematisk samordning och samverkan mellan myndigheterna för att underlätta för aktören. Syftet med reglerna är att myndigheterna bl.a. ska genomföra gemensamma kontroller eller gemensamt inhämta uppgifter om det underlättar för aktören.

Kommunerna kommer även efter den organisationsförändring vi föreslår att vara kontroll- och tillsynsmyndighet inom andra närliggande områden, eftersom kommunen ansvarar för flera frågor som ligger utanför denna utredning. Dels ansvarar kommunerna för kontroll av växtskyddsmedel och matavfallstransporter som enligt kontrollförfordningen är en del av livsmedelskedjan, dels ansvarar kommunerna för tillsyn av efterlevnad av bl.a. miljöbalken (1998:808), lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter, alkohollag (2010:1622), plan- och bygglag (2010:900) samt lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Det finns därför en stor potential för förenkling och underlättande för den som är föremål för kontroll om Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna verkar för att åstadkomma en samverkan även med kommunerna. Gemensamma kontroller, gemensamt informationsmaterial, förvaltning av data och annan samverkan mellan de tre aktuella myndigheterna och kommunerna skulle kunna bidra till att begränsa den börda i fråga om tidsåtgång och avgifter som kontrollen kan innebära för t.ex. primärproducenter, dagligvaruhandel och restauranger.

Alla berörda myndigheter arbetar på olika sätt med både samordning och samverkan redan i dag. Konsekvensen av våra förslag är att det arbetet ska med ett tydligare fokus på att underlätta och ge nytta för aktören som får kontroll av flera myndigheter. Eftersom nuvarande regler är generellt hållna är det vår bedömning att mer specifika regler kommer att förtydliga för myndigheterna och ge mer träffsäkra insatser.

26.8 Konsekvenser för kontrollmyndigheternas administration

Enligt vårt direktiv ska vi särskilt beskriva vilka konsekvenser våra förslag får för kontrollmyndigheternas administration. För att kunna göra det måste vi först belysa nuläget. I nuvarande struktur med 270 kontrollmyndigheter är samordning en krävande uppgift. Kommunerna och länsstyrelserna ska varje år genomföra en omfattande rapportering av utförd kontroll till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska instruera om rapporteringen och hantera digitalt stöd för densamma. Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska ge vägledning kring kontrollen till kommunerna och länsstyrelserna. Det innefattar bl.a. att upprätta skriftligt material samt att tillhandahålla råd och stöd till dem. Länsstyrelserna ansvarar för att i länet samordna den livsmedelskontroll som kommunerna utför. Alla de myndigheter som verkar inom samma område behöver kontinuerligt arbeta med att uppnå samsyn i likartade ärenden. Om en verksamhet har flera kontrollmyndigheter p.g.a. att den är verksam inom flera områden i livsmedelskedjan, eller inom flera geografiska områden, uppstår nya behov av samverkan och samordning hos myndigheterna. Den nuvarande kontrollstrukturen med flera myndigheter utan gemensamt It-system innebär att när en myndighet behöver uppgifter från en annan myndighet behöver den först identifiera vilken myndighet som har uppgifterna och sedan särskilt begära att få del av dem.

En stor andel av detta omfattande arbete kommer att upphöra med våra förslag. Det kommer fortfarande att krävas samordning och samverkan inom de områden där det finns flera kontrollmyndigheter, men vår bedömning är att det kommer att behövas vid färre tillfällen än i dag. Även om de tillkommande samverkans- och samordningsuppgifterna kräver administration kommer det totalt sett att utföras på ett enklare sätt med färre myndigheter. Konsekvenserna för kontrollmyndigheternas administration är således att den kommer att minska med våra förslag.

Förslagen om att möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan kommer att innebära att myndigheterna får tillgång till fler uppgifter som är nödvändiga för den offentliga kontrollen än vad de har i dag. Det bör leda till att myndigheterna över lag kommer att ha möjlighet att utföra en effektivare

och mer ändamålsenlig kontroll. Samtidigt medför det utökade informationsutbytet även att kontrollmyndigheterna kommer att behöva dela med sig av fler uppgifter om sina kontrollobjekt än de är skyldiga att göra i dag. Detta kan medföra en viss ökad administration.

26.9 Konsekvenser för överprövande instanser

En konsekvens av att ansvar för kontroll inom området livsmedel flyttas från kommunerna till Livsmedelsverket är att ett led bland överklagandeinstanserna för kommunala beslut kommer att försvinna. Enligt nu gällande lagstiftning kan de beslut en kommun meddelar med stöd av livsmedelslagen överklagas till länsstyrelsen (förutom beslut om sanktionsavgift som överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol). Eftersom kommunerna inte längre kommer att meddela beslut vad gäller livsmedel kommer länsstyrelsen inte längre pröva dessa överklaganden. När motsvarande beslut i stället meddelas av Livsmedelsverket kommer dessa som utgångspunkt att överklagas till Förvaltningsrätten i Uppsala där myndighetens huvudkontor finns. Beträffande beslut en kommun i dag meddelar med stöd av lagen om foder och animaliska biprodukter gäller samma som för livsmedel, dvs. att de besluten överklagas till länsstyrelsen (förutom beslut om sanktionsbeslut som överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol). Detta kommer också att upphöra. När motsvarande beslut i stället meddelas av Jordbruksverket överklagas de som utgångspunkt till Förvaltningsrätten i Jönköping där myndighetens huvudkontor finns.³⁶

Det är få kommunala beslut av ovanstående två typer, dvs. beslut enligt livsmedelslagen och lagen om foder och animaliska biprodukter, som överklagas. Av de beslut som överklagas avser en betydande andel frågor om avgifter för offentlig kontroll. Under 2024 var det 375 kommunala beslut rörande livsmedel och ABP som överklagades till länsstyrelserna. Länsstyrelsernas beslut i 45 av dessa ärenden överklagades vidare till domstol. Med våra förslag innebär det en ökning av inkommande mål hos förvaltningsrätterna som första

³⁶ Jfr lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 14 § första och andra stycket, 40 § förvaltningslagen, 32 § livsmedelslagen respektive 32 § lag om foder och animaliska biprodukter. Målen kan dock komma att spridas på flera förvaltningsrätter om myndigheterna väljer att fördela beslutsfattandet på de regionala kontoren eftersom det är där det första beslutet är fattat som är avgörande för vilken förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande.

överklagandeinstans. Om nivån ligger kvar som i dag handlar det om ungefär 330 mål per år.

Beträffande de beslut en länsstyrelse i dag meddelar inom områdena livsmedel, foder och ABP, och vars motsvarighet i stället kommer att meddelas av Livsmedelsverket eller Jordbruksverket, blir det inte någon skillnad i antalet överprövande instanser. Inte heller avseende de beslut en länsstyrelse i dag meddelar rörande djurskydd i slakterierna, och vars motsvarighet i stället kommer att meddelas av Livsmedelsverket, blir det någon skillnad i antalet överprövande instanser. Alla dessa beslut har tidigare överklagats till förvaltningsrätt och så kommer det att förbli.

Mot bakgrund av att beslut meddelade av Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket överklagas till Förvaltningsrätten i Uppsala respektive Förvaltningsrätten i Jönköping medför våra förslag en förändrad fördelning av mål mellan förvaltningsrätterna. I stället för att målen sprids ut på flera förvaltningsrätter, beroende på vilken länsstyrelse som meddelat beslutet och i vilken utsträckning dessa överklagas, kommer samtliga mål rörande livsmedel, foder och ABP att koncentreras till förvaltningsrätterna i Uppsala och Jönköping.

På samma sätt kommer fördelningen till kammarrätterna att förändras. I stället för att samtliga mål inom området livsmedel, foder och ABP kommer från samtliga förvaltningsrätter till samtliga kammarrätter, kommer Kammarrätten i Stockholm att handlägga de mål som överklagas från Förvaltningsrätten i Uppsala och Kammarrätten i Jönköping kommer att handlägga de mål som överklagas från Förvaltningsrätten i Jönköping.

Vi bedömer att våra förslag som sådana inte kommer att leda till en ökad måltillströmning till domstolarna. Det är dock många verksamheter som får nya kontrollmyndigheter. När myndigheterna implementerar nya arbetssätt för att uppnå den önskade likvärdigheten i landet kan det inledningsvis leda till att fler beslut överklagas. Vi bedömer att en sådan eventuell initial ökning av överklaganden kommer att planas ut när myndigheternas nya roller etablerats och eventuella oklarheter i rättstillämpningen prövats. En mer sannolik följd av våra förslag är att en ökad enhetlig tillämpning och enhetliga avgifter kommer att leda till att färre beslut överklagas, och att det på sikt även i fortsättningen kommer att vara totalt sett få beslut som överklagas. Överklaganden som beror på att avgiften anses vara för

hög kan dock komma att vara oförändrad, eller öka om den aktuella aktören får en högre timtaxa än hos nuvarande kontrollmyndighet.

För beslut om avgifter införs övergångsbestämmelser som innebär att äldre föreskrifter ska tillämpas avseende tidigare kontrollmyndigheters möjlighet att debitera avgift för kontroll som utförts fram till organisationsförändringen samt att som motpart fullfölja överklagandeprocessen för sådana beslut (avsnitt 25.1.1). Detta kommer påverka överinstansernas hantering av mål under en övergående period. Vi bedömer att konsekvenserna av övergångsbestämmelserna är försumbara. Vi bedömer sammantaget att förändringen i fördelningen av mål och i måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna är av en omfattning som domstolarna kan hantera inom ramen för deras ordinarie verksamhet och anslag.

26.10 Ekonomiska konsekvenser

En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer av bestämmelserna i 14 § och 15 a §³⁷ kommittéförordningen samt av 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Av 15 § kommittéförordningen följer också en skyldighet att föreslå en finansiering om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner. Vi har valt att dela upp detta avsnitt utifrån de olika förslag vi lämnat. Vi har i våra beräkningar haft en ambition att använda oss av de mest aktuella uppgifterna. Det har dock inte varit möjligt att få tag på sådana uppgifter beträffande alla beräkningar.

26.10.1 Förslagen om ändringar som avser livsmedelskontrollen

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag om att Livsmedelsverket blir ansvarig kontrollmyndighet för all livsmedelskontroll uppskattas till cirka 49 miljoner kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 49 miljoner kronor. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra

³⁷ Enligt tidigare lydelse SFS 2008:26.

utgiftsområden samt genom att medel tas från statens reformutrymme.

Vi har lämnat förslag som innebär att all livsmedelskontroll ska utföras av Livsmedelsverket. Ändringen innebär en utvidgning av Livsmedelsverkets uppdrag inom livsmedelsområdet. Myndigheten kommer att ta över länsstyrelsernas ansvar för livsmedelskontrollen inom primärproduktionen och de kommunala kontrollmyndigheternas ansvar för livsmedelskontroll i senare led. Förslaget innebär en ökning i antal anläggningar eller verksamheter som ingår i Livsmedelsverkets kontrollansvar med ungefär 130 000 stycken jämfört med nuvarande cirka 1 500. Av dessa utgör cirka 38 000 anläggningar inom primärproduktionen.

Våra kostnadsberäkningar bör ta hänsyn till lönekostnader, overheadkostnader (lokaler, it och övrig administration), och kostnader för logi och resor i det fall det går att beräkna.

När det gäller den totala kostnaden för livsmedelskontrollen (inklusive dricksvatten) tar Livsmedelsverket i myndighetsrapporteringen in summan av debiterade avgifter per myndighet. Under 2024 debiterade de kommunala kontrollmyndigheterna, enligt preliminära uppgifter från Livsmedelsverket, totalt nästan 349 miljoner kronor från den offentliga kontrollen avseende livsmedel inklusive dricksvatten och kontaktmaterialverksamheter. Motsvarande siffra för 2023 var 389 miljoner kronor. Med utgångspunkt i debiterade belopp för 2024 om 349 miljoner kronor och med hänsyn till att den genomsnittliga självfinansieringsgraden för kommunerna har uppskattats till 65 procent³⁸ beräknar vi, med en uppräkningsgrad till 100 procent, att kostnaden för 2024 års kommunala livsmedelskontroll uppgick till 540 miljoner kronor. Därutöver bör det enligt vår mening göras ett extra påslag med ytterligare 20 miljoner på grund av den stora skillnaden i avgiftsdebitering mellan åren 2023 och 2024. Den totala kostnaden för den kommunala livsmedelskontrollen uppskattas utifrån våra beräkningar därmed till cirka **560 miljoner kronor** årligen.

De totala kostnaderna för Livsmedelsverkets offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet under år 2024 var **73,1 miljoner** kronor. Enligt uppgift från Livsmedelsverket ligger kostnadstäcknings-

³⁸ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/tillsynochkontroll/statistik/nyckeltal.78009.html>, hämtad den 4 februari 2025.

graden för kontrollen av livsmedelsföretag på cirka 90 procent och avseende gränskontrollen på cirka 85 procent. Härutöver ligger kostnadstäckningsgraden för köttkontrollen på cirka 26 procent.³⁹

När det kommer till primärproduktionen låg den uppskattade budgeterade kostnaden för länsstyrelsernas livsmedelskontroll på cirka **14–15 miljoner kronor** avseende 2023, vilket inte ingår i de fakturerade avgifterna ovan.

En grov uppskattning av den totala kostnaden för livsmedelskontrollen är att denna ligger på cirka 650 miljoner kronor per år ($560 + 73 + 15 = 648$ miljoner kronor). I detta ingår overhead-kostnader och kostnader för resa och logi. Enligt uppgift från Livsmedelsverket är myndighetens kostnadstäckningsgrad inte fullständig. Livsmedelsverket behöver som utgångspunkt tillföras medel för att full kostnadstäckning ska eftersträvas och kvalitetshöjande åtgärder ska kunna genomföras, samtidigt som vi bedömer att effektivitetsvinster leder till kostnadsbesparingar. Sammantaget anser vi att Livsmedelsverket bör tillföras anslag med allmänna medel motsvarande **34 miljoner kronor**, motsvarande drygt 5 procent av 650 miljoner kronor, enbart med anledning av övertagandet av all livsmedelskontroll.

Länsstyrelsernas kostnader för livsmedelskontrollen inom primärproduktionen är anslagsfinansierad. Det innebär att Livsmedelsverkets anslag utöver de ovan nämnda 34 miljoner kronorna, ska höjas med ytterligare **15 miljoner kronor**, motsvarande den budgeterade kostnaden för livsmedelskontrollen inom primärproduktion, samtidigt som anslagen till länsstyrelserna i motsvarande mån ska minska.

Sammanfattningsvis anser vi, att eftersom livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktionen till stor del är avgiftsfinansierad, så innebär Livsmedelsverkets övertagande av de kommunala kontrollmyndigheternas kontrolluppdrag, som utgångspunkt, att det inte finns ett större behov av utökat anslag, i syfte att Livsmedelsverket ska kunna utföra kontrollen. Vi har dock bedömt att Livsmedelsverket bör tillföras 34 miljoner kronor årligen i anslag för att täcka kostnader som inte täcks av debiterade avgifter. Därutöver ska Livsmedelsverket tillföras ytterligare anslag årligen för kostnaden för

³⁹ I Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2026–2028 har myndigheten uppskattat att Livsmedelsverkets anslag 1:26 Slakterikontroll inte täcker kostnaderna för kontrollens genomförande 2026. Underskottet uppskattas till 10 miljoner kronor.

livsmedelskontrollen i primärproduktionen. Totalt sett ska Livsmedelsverket således tillföras **49 miljoner kronor** årligen i anslag för livsmedelskontrollen.

När det kommer till myndighetens kostnader för förberedelser inför organisationsförändringen skriver vi mer om detta i avsnitt 26.10.4.

26.10.2 Förslagen om ändringar som avser foder- och ABP-kontrollen

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag om att Jordbruksverket blir ansvarig kontrollmyndighet för all foder- och ABP-kontroll uppskattas till cirka 13 miljoner kronor årligen.

Förslag: Jordbruksverkets ramanslag höjs med 13 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för Jordbruksverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden, samt genom att medel tas från statens reformutrymme.

Vi har lämnat förslag som innebär att all foder- och ABP-kontroll som huvudregel ska utföras av Jordbruksverket. Ändringen innebär en utvidgning av Jordbruksverkets kontrollverksamhet inom foder- och ABP-området. Myndigheten kommer som huvudregel ta över länsstyrelsernas ansvar för foderkontrollen inom primärproduktionen, samt de kommunala kontrollmyndigheternas, länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets ABP-kontroller. Förslaget innebär att Jordbruksverket kommer att ha kontrollansvaret över ungefär drygt 50 000 anläggningar eller verksamheter jämfört med nuvarande cirka 2 700, vilket är exklusive den ABP-kontroll som kommunerna gör vid livsmedelsanläggningar samt enligt 12 § förordningen om foder och animaliska biprodukter. Avseende de senare har Jordbruksverket inte någon säker siffra men uppskattar att antalet anläggningar utgör cirka 50 000–75 000 (avsnitt 26.11.19).

Våra beräkningar av dessa anläggningar tar hänsyn till lönekostnader, overheadkostnader (lokaler, It och övrig administration) och driftskostnader (t.ex. resor och logi).

Jordbruksverkets rena lönekostnader för nuvarande cirka 2 700 anläggningar ligger på drygt 1,8 miljoner kronor avseende foderkontrollen (cirka 2 200 anläggningar) och drygt 900 000 kronor avseende ABP-kontrollen (cirka 500 anläggningar). En uppskattning av merkostnader för att utöka uppdraget till 50 000 anläggningar (cirka 48 200 foderanläggningar i primärproduktionen varav många även hanterar ABP och cirka 2 000 ABP-anläggningar, andra än primärproducenter) innebär en lönekostnad om nästan **43 miljoner kronor** (39 436 000 + 3 600 000) och en ökning med drygt **39 miljoner kronor**. Av dessa avser cirka **37,6 miljoner** kostnaderna för foderkontrollen inom primärproduktionen, som är anslagsfinansierad, och **900 000 kronor** avser ABP-kontrollen inom primärproduktionen, totalt **38,5 miljoner kronor**.

När det kommer till overheadkostnader utgör pålägget för kontrollen 47 procent, vilket innebär cirka **20,21 miljoner kronor**. Av dessa avser cirka **18 miljoner kronor** foder- och ABP-kontrollen inom primärproduktionen. Dessa bör däremot bli mindre desto fler anläggningar som delar på den totala kostnaden, varför denna summa är osäker.

Vad gäller resekostnaderna var dessa under 2024 cirka 280 000 kronor avseende foder och cirka 125 000 kronor avseende ABP. En uppskattning av att utöka uppdraget till 50 000 "anläggningar" (cirka 48 200 foderanläggningar och cirka 2 000 "ABP-anläggningar", inklusive transport av ABP, samt den ABP som uppstår i livsmedelsanläggningar) innebär resekostnader om 6,1 miljoner kronor avseende foder och 500 000 kronor avseende ABP, dvs. totalt cirka **6,6 miljoner kronor**. Av dessa avser cirka **5,85 miljoner kronor** foderkontrollen och cirka **125 000 kronor** ABP-kontrollen inom primärproduktionen. Med dessa uträkningar skulle våra förslag totalt innebära en kostnad för Jordbruksverket om cirka **69,81 miljoner kronor**. Av dessa avser cirka **62,475 miljoner kronor** foder- och ABP-kontrollen inom primärproduktionen.

Livsmedelsverkets övertagande av livsmedelskontrollen är ett större uppdrag och de beräknade kostnaderna i detta avsnitt överstiger våra uppskattade kostnader för övertagande av livsmedelskontrollen. Därför bör våra beräkningar jämföras med de faktiska kostnaderna för foder- och ABP-kontrollen inom primärproduktionen. Enligt uppgift från länsstyrelserna ligger kostnaden för kontrollen av ABP på **753 937 kronor** och av livsmedel och foder på **9 066 714 kro-**

nor. I dessa belopp ingår kostnader för själva kontrollen, dvs. personalkostnader, övriga kostnader såsom provtagning och utrustning som är direkt kopplade till verksamheten och overheadkostnader. Kringarbetet som exempelvis arbete med samordning, remisser, registervård, arbetsplatsträffar, planering m.m. ingår inte. I summorna ingår inte heller kostnader för sådant som kan användas av flera verksamhetsområden, exempelvis kostnader för bilar, arbetskläder och utbildning.

Vi bedömer att de faktiska kostnaderna för foder- och ABP-kontrollen är mer rimliga än våra uppskattningar, eftersom de senare inte tar hänsyn till bl.a. riskklassning och antalet kontroller. Men att de faktiska kostnaderna behöver korrigeras för att ta hänsyn till övriga kostnader som inte är medräknade. Vi uppskattar att kostnaden för kontrollen av ABP rimligtvis bör hamna på cirka **1 miljon kronor** och för kontrollen av livsmedel och foder på cirka **12 miljoner kronor**. Anslaget till Jordbruksverket bör därför höjas med dessa summor, samtidigt som anslagen till länsstyrelserna för motsvarande foder- och ABP-kontroll hos länsstyrelserna minskar. Övriga kostnader för foder- och ABP-kontrollen är avgiftsfinansierad. Uppgift om kostnadstäckningsgraden för foder- och ABP-kontrollen saknas.

Såsom beskrivits ovan är kostnaden för den ABP-kontroll vid livsmedelsanläggningar, som kontrolleras av kommunerna, oklar eftersom den görs i anslutning till livsmedelskontrollen. När det kommer till den ABP-kontroll som sker vid livsmedelsanläggningar brukar en sådan kontroll i restaurang, enligt uppgift från Jordbruksverket, i princip innebära att det kontrolleras att allt ABP slängs i matavfallsinsamlingen. I det flesta fall tar denna kontroll bara några minuter, och det skrivs inte en speciell kontrollrapport utan det anses ingå i livsmedelskontrollen. Skulle det mot förmodan finnas en otillåten hantering tar det något längre tid, eftersom det då måste utfärdas en kontrollrapport och ett sanktionsbeslut.

I butiker och liknande, vars ABP framför allt utgörs av före detta livsmedel i en omfattning som understiger 20 kilo per vecka, kan kontrollen också gå snabbt. Det kan ta något längre tid om det vid kontrollen behöver diskuteras hantering från exempelvis delikatess och det finns krav på handelsdokument. Det kan då ta cirka 30 minuter. I dessa fall skrivs det oftast en separat kontrollrapport.

Vi har inte heller uppgifter på antalet anläggningar där det utförs ABP-kontroll av de kommunala kontrollmyndigheterna enligt 12 §

förordningen om foder och animaliska biprodukter. I den rapportering som kommunen gör årligen till Jordbruksverket, anges 4 292 timmar totalt för all ABP-kontroll vilket motsvarar 2,5 årsarbetskrafter. Enligt statistik från Naturvetarna ligger den genomsnittliga inspektörslönen på 41 000 kronor. En uppskattning av vad ABP-kontrollen, som Jordbruksverket enligt våra förslag kommer att ta över från de kommunala kontrollmyndigheterna, kostar således cirka **1,75 miljoner kronor**. Denna kontroll är i dag avgiftsfinansierad. Se dock i avsnitt 26.10.9 nedan när det kommer till de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel.

Sammanfattningsvis anser vi att Jordbruksverket totalt ska tillföras **13 miljoner kronor** årligen i anslag för foder- och ABP-kontrollen.

När det kommer till myndighetens kostnader för förberedelser inför organisationsförändringen skriver vi mer om detta i avsnitt 26.10.4.

26.10.3 Förslagen om möjlighet till överlåtelse av foder- och ABP-kontroll

Bedömning: I de fall kontrollansvaret för vissa foder- och ABP-anläggningar överläts från Jordbruksverket till Livsmedelsverket och efterhandsdebitering sker, bör myndigheterna själva komma överens om hur finansieringen dem emellan ska lösas.

I avsnitt 19.4 föreslår vi att bestämmelser som möjliggör överflyttning av operativt kontrollansvar avseende foder och ABP från Jordbruksverket till Livsmedelsverket ska införas i lagen om foder och animaliska biprodukter och i förordningen om foder och animaliska biprodukter. I avsnitt 21.6.3 föreslår vi att bestämmelser om efterhandsdebitering i så fall ska gälla. Även om det med största sannolikhet blir så att Jordbruksverket kommer att överlåta visst kontrollansvar avseende foder och ABP till Livsmedelsverket, såsom exempelvis all ABP-kontroll i livsmedelsanläggningar, föreslår vi att myndigheterna sinsemellan får bestämma hur finansieringen dem emellan ska lösas.

26.10.4 Myndigheternas förberedelser inför organisationsförändringen

Förslag: Livsmedelsverket ska beviljas ett tillfälligt anslagstillskott under 2027 med 50 miljoner kronor för att myndigheten ska kunna vidta de åtgärder och förberedelser som behövs inför övertagande av livsmedelskontrollen. Statens ökade kostnader ska finansieras inom ramen för reformutrymmet för statsbudgeten.

Jordbruksverket ska beviljas ett tillfälligt anslagstillskott under 2027 med 5 miljoner kronor för att myndigheten ska kunna vidta de åtgärder och förberedelser som behövs inför övertagande av foder- och ABP-kontrollen. Statens ökade kostnader ska finansieras inom ramen för reformutrymmet för statsbudgeten.

Våra förslag kommer att innebära omställningskostnader av engångskaraktär som ska täcka myndigheternas kostnader för bl.a. nya lokaler, anpassning av arbetssätt och It-system, personalkostnader samt övriga kostnader som specificeras för varje myndighet här nedan.

Livsmedelsverket

Enligt uppgift från Livsmedelsverket kommer följande förberedelser att behöva vidtas inför ikraftträdandet av den nya organisationen. Här nedan redogörs för dessa i punktform samt de uppskattade kostnaderna för förberedelserna.

- En genomförandeorganisation behöver under en period etableras, och expertis behöver anlitas som förbereder och hanterar övergången. Denna organisation kommer antagligen att behöva operera under minst ett år innan ikraftträdandet och uppskattade kostnader är minst 10–15 miljoner kronor (5–10 personer).
- Förberedelser för, och införande av gemensamt It-system, behöver vidtas. Det som blir avgörande är bl.a. i vilken utsträckning historik från kontrollverksamheten kommer att behöva överföras. Sannolikt går det inte att använda något av de befintliga It-systemen rakt av, eftersom länsstyrelsernas och kommunernas system inte är anpassade till Livsmedelsverkets verksamhet. Livsmedelsverkets system är inte heller anpassat till den kontroll som i dag

utförs av kommuner och länsstyrelser. Dessutom kan det också behövas ett It-system som ska integreras med andra relevanta system, såsom hos Jordbruksverket. Det kräver upphandling och utveckling av det system som väljs. Den uppskattade kostnaden för detta arbete uppgår till minst 10 miljoner kronor.

- Arbete med att föra över information och data kommer att bli en omfattande arbetsuppgift i samband med ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen. Det kommer uppskattningsvis att kosta 5 miljoner kronor.
- Det behöver i förväg rekryteras en ny ledning för kontrollen för att ha rätt personer på plats i tid. Det kommer uppskattningsvis att kosta 2 miljoner kronor.
- Det kommer att kräva en förändringsledning för att förbereda alla personer som ska få en ny arbetsgivare, det är en process som inte bör underskattas. Detta arbete kommer uppskattningsvis att kosta mellan 5 och 10 miljoner kronor.
- Omorganisationen kommer att tillfälligt medföra ett produktionsbortfall, där kostnader för löner, lokaler etc. inte motsvaras av avgiftsintäkter. Detta kommer uppskattningsvis att kosta 10 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis uppgår de uppskattade kostnaderna, som Livsmedelsverket är i behov av, för att myndigheten ska kunna vidta de åtgärder och förberedelser under 2027 som behövs inför övertagande av livsmedelskontrollen till cirka **50 miljoner kronor**.

Jordbruksverket

När det kommer till Jordbruksverket har vi tidigare konstaterat att omställningen inte kommer att bli lika stor som för Livsmedelsverket. Enligt uppgifter från Jordbruksverket kommer myndigheten framför allt att ha kostnader för att förbereda flytten av register från länsstyrelserna. När Jordbruksverket flyttade foderföretagen till länsstyrelsernas register Primör, beräknades kostnaderna till 1,3 miljoner kronor, inklusive länsstyrelsernas arbete. Utöver det bör Jordbruksverket även delvis ha liknande kostnader som Livsmedelsverket för att förbereda myndigheten inför den nya kontroll-

organisationen. Utifrån den kostnadsberäkning som Livsmedelsverket har gjort, uppskattar vi att de kostnader som Jordbruksverket är i behov av för att myndigheten ska kunna vidta de åtgärder och förberedelser under 2027 som behövs inför övertagande av foder- och ABP-kontrollen utgör cirka **5 miljoner kronor**.

26.10.5 Revision

Revisioner som ska utföras av Livsmedelsverket

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag gällande att Livsmedelsverket ska utföra internrevisioner, eller låta sin myndighet revideras enligt artikel 6 i kontrollförordningen, uppskattas till cirka 5,3 miljoner kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 5,3 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden, samt genom att medel tas från statens reformutrymme.

När det kommer till Livsmedelsverkets kostnader för revisioner i dag har följande uppgifter lämnats av Livsmedelsverket. Beträffande revisionerna av länsstyrelserna, framgår det i det fleråriga riskbaserade revisionsprogrammet, att varje länsstyrelse får en revision av sin livsmedelskontroll inom sex år. Det innebär att 21 revisioner utförs under en sexårsperiod vilket ger 3–4 (3,5) revisioner per år.

När det gäller Livsmedelsverkets internrevisioner av kontrollverksamheten kan fokus ligga på exempelvis den operativa kontrollen, eller av Livsmedelsverkets ledning, stöd, samordning och uppföljning av Sveriges livsmedelskontroll. Ofta deltar två revisorer vid dessa revisioner.

Det är i dag tre personer vid Livsmedelsverket som jobbar med revisionssystemets olika delar (exklusive enhetschef). I arbetet ingår bl.a. utförandet av revisioner och uppföljning av genomförda åtgärder, samordning av systemet inklusive ledning av samordningsgruppen för revision och framtagande av revisionsprogram, Där ingår också kvalitetsarbete (exempelvis underhåll av mallar, rutiner,

bedömningsgrunder), sammanställning och kommunikering av revisionsresultaten samt deltagande i SANTE F:s revisionsnätverk och det nordiska samarbetet avseende revision.

Arbetet omfattar 1,5 årsarbetskrafter, varav en årsarbetskraft kostar cirka 1,3 miljoner kronor (inklusive overhead). 1,5 årsarbetskrafter motsvarar totalt 1,95 miljoner kronor.

När det kommer till kostnader för resa och logi kostar en resa med tåg cirka 2 500 kronor per person med allmänna kommunikationsmedel. Logi kostar cirka 1 500 kronor per person och natt. Ofta utförs revision under två dagar, dvs. logi under två nätter. Resa för en revisor och en sakkunnig för 4,5 revisioner medför en kostnad om cirka 22 500 kronor ($4,5 \times 2 \times 2\,500$ kronor). Logi för en revisor och en sakkunnig för 4,5 revisioner medför en kostnad om cirka 27 000 kronor ($4,5 \times 2 \times 3\,000$ kronor).

Den totala summan av kostnader per år ligger på cirka 2 miljoner kronor (1,95 miljoner kronor för personal + 49 500 kronor för resa och logi).

När det kommer till den uppskattade kostnaden för revision, om allt kontrollansvar för livsmedelskontrollen kommer att utföras av Livsmedelsverket, innebär detta inte någon förändring i nuvarande arbetsuppgifter som Livsmedelsverkets internrevision utför i dag. Uppdraget kommer däremot att utökas. Livsmedelsverket uppskattar att det skulle behövas cirka fyra årsarbetskrafter för Livsmedelsverket på denna del av revisionssystemet, vilket innebär en kostnad om cirka **5,2 miljoner kronor** inklusive overheadkostnader ($1,3$ miljoner kronor $\times 4$). Till detta tillkommer kostnader för resa och logi, av Livsmedelsverket uppskattat till **50 000–100 000 kronor**. Enligt Livsmedelsverket behövs även resurser för sakkunniga med cirka en årsarbetskraft. I dagens system så bjuder den sakkunniges myndighet på tiden.

När det kommer till Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelserna uppgick de fakturerade kostnaderna från Livsmedelsverket till totalt **354 922 kronor** under 2024. Dessa medel bör länsstyrelserna således inte längre att beviljas anslag för med våra förslag, utan anslagen omfördelas i stället till Livsmedelsverket.

Revision som ska utföras av Jordbruksverket

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag, om att Jordbruksverket ska utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras enligt artikel 6 i kontrollförordningen, uppskattas till cirka 1,35 miljoner kronor årligen.

Förslag: Jordbruksverkets ramanslag höjs med 1,35 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för Jordbruksverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden, samt genom att medel tas från statens reformutrymme.

Enligt uppgift från Jordbruksverket kommer det uppskattningsvis att krävas runt en årsarbetskraft för att myndigheten ska kunna utföra de revisioner som våra förslag kommer att medföra. Utifrån de uppgifter som har lämnats av Livsmedelsverket uppskattar vi att en årsarbetarkraft kostar cirka 1,3 miljoner kronor (inklusive overhead). Kostnader för resa och logi uppskattas till cirka 50 000 kronor per år. Den totala kostnaden per år för Jordbruksverkets revisioner bedömer vi kommer att landa på **cirka 1,35 miljoner kronor**.

När det kommer till Jordbruksverkets revisioner av länsstyrelserna uppgick de fakturerade kostnaderna från Livsmedelsverket till totalt **1 029 965 kronor** under 2024. Dessa medel bör länsstyrelserna således inte längre att beviljas anslag för med våra förslag, utan anslagen omfördelas i stället till Jordbruksverket.

Övergångslösning fram till och med ikraftträdandet av den nya kontrollorganisationen

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag gällande att Livsmedelsverket under en övergångsperiod, och fram till och med att den nya organisationsförändringen träder i kraft, ska utföra revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll uppskattas till cirka 7,4 miljoner kronor.

Förslag: Livsmedelsverket ska beviljas ett tillfälligt anslagstillskott med 7,4 miljoner kronor år 2027, dvs. året innan den nya

organisationsförändringen träder i kraft. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

För att kunna beräkna kostnaderna för de revisioner som tillfälligt ska utföras av Livsmedelsverket av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll, samt kontroll av ABP vid livsmedelsanläggningar, har vi baserat våra beräkningar på uppgifter från Livsmedelsverket.

Kostnaderna för en enskild revision består framför allt av lön och resekostnader för revisorer och sakkunniga. Till detta läggs även exempelvis kostnader för kompetensutveckling, administration och juridiskt stöd. Det är frekvensen av revisioner som avgör kostnaden. Tidsåtgång och kostnad varierar mellan olika revisioner, exempelvis beroende på om sakkunnig deltar och hur dennes tid finansieras. Hur väl kontrollmyndigheten följer lagstiftningen och antalet rekommendationer som revisionen genererar, påverkar också hur lång tid en uppföljning av vidtagna åtgärder mot de rekommendationer som getts vid en revision. Enligt EU-kommissionens riktlinjer bör samtliga kontrollmyndigheter täckas i revisionssystemet inom en femårsperiod. Detta innebär att revisioner bör utföras på cirka 50 kommunala kontrollmyndigheter per år.

En revisionsinsats beräknas i genomsnitt omfatta cirka 60 timmar, vilket inbegriper planering, utförande och rapportering av revisionen. Även resa till och från den reviderade myndigheten ingår i tiden. Ytterligare cirka 20 timmar används för uppföljningar av genomförda åtgärder med anledning av eventuella rekommendationer. En revision tar således cirka 80 timmar.

En revisor som utför 50 revisioner innebär cirka 4 000 timmar operativt revisionsarbete (50×80 timmar), vilket motsvarar cirka 3,5 årsarbetskrafter. Under det första året kommer det att krävas upplärning, introduktion och behov av att vara två revisorer vid revisioner. Denna tid uppskattar vi uppgår till cirka 0,75 årsarbetskrafter. Utöver tiden för att utföra en enskild revision tillkommer tid för samordning av systemet, framtagande av revisionsprogram och upprätthållande av en sakkunnigpool. Där ingår också kvalitetsarbete, exempelvis underhåll av mallar, rutiner, bedömningsgrunder samt sammanställning och kommunikering av revisionsresultaten. En årsarbetskraft kostar cirka 1,3 miljoner kronor, inklusive over-

headkostnader. Totalt innebär bemanningen cirka 5,25 årsarbetskrafter, vilket blir cirka **6,825 miljoner kronor**.

När det kommer till kostnader för resor och logi, kostar en resa cirka 2 500 kronor per person med allmänna kommunikationsmedel, och logi cirka 1 500 kr per person och natt. Ofta utförs en revision under två dagar, vilket innebär logi under två nätter. Kostnader för resor avseende 50 revisioner med två personer (en revisor och en sakkunnig) med en kostnad om 2 500 kronor innebär totalt **250 000 kronor**. Kostnader för logi avseende 50 revisioner med två personer med en kostnad om 3 000 kronor innebär totalt **300 000 kronor**.

Den sammanlagda summan för personal, resa och logi avseende våra förslag om en tillfällig övergångslösning avseende revision av kommunala kontrollmyndigheter uppgår avrundat till cirka 7,4 miljoner kronor (6 825 000 + 550 000).

26.10.6 Förslagen om kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag om att Livsmedelsverket blir ansvarig kontrollmyndighet för djurskydd i anslutning till slakt uppskattas till cirka 1 miljon kronor årligen.

Kostnaderna för förslaget om att länsstyrelserna genom officiella veterinärer ska utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av djurtransport till slakt uppskattas till cirka 1,46 miljoner kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 1 miljon kronor årligen. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden samt genom att medel tas från statens reformutrymme.

Länsstyrelsernas ramanslag höjs med 1,46 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för länsstyrelsernas höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

När det kommer till förslagen om kontrollansvar för djurskydd vid, och i anslutning till, slakt innebär de bl.a. att Livsmedelsverket ska vara behörig kontrollmyndighet, för att inom djurskyddsområdet

utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i slakterier. Enligt Livsmedelsverket bör våra förslag som avser myndigheten leda till en mer kostnadseffektiv kontroll, men att det är svårt att bedöma hur effektivt kontrollen skulle kunna utföras. Bara den omständigheten att myndigheten finns på plats på de stora slakterierna och är frekvent närvarande på övriga anläggningar, innebär att kontrollen kan göras mer kostnadseffektivt. Livsmedelsverket uppskattar att det för den nya uppgiften finns ett mycket litet behov av anslagsfinansiering, med ett belopp om cirka **1 miljon kronor** per år.

Våra förslag innebär vidare att länsstyrelserna genom officiella veterinärer ska utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av djurtransport till slakt. Detta innebär att officiella veterinärer på länsstyrelserna kommer att utföra djurskyddskontrollerna i samband med transport i stället för handläggare. Att veterinärer tar över denna uppgift innebär egentligen, att det arbete som en handläggare har lagt ner på att utföra djurskyddskontrollen, inte längre behöver utföras. Däremot kommer nya veterinärer att behöva förordnas för samma arbete, samtidigt som handläggarna eventuellt får nya arbetsuppgifter på länsstyrelserna. Våra beräkningar utgår således ifrån att det endast kommer att tillkomma kostnader för personal i form av officiella veterinärer, vilket innebär att det kostnaderna är något övervärderade.

När det kommer till beräkningen av kostnaderna för länsstyrelsernas officiella veterinärer, har vi fått in uppgifter om att en djurskyddskontroll i samband med transport uppskattningsvis tar ungefär åtta timmar i anspråk, samt att det under 2023 utfördes 167 transportkontroller i samband med slakt, vilket innebär en totaltid om 1 336 timmar. Vi har även fått in en uppgift från länsstyrelserna om att medianlönen för länsveterinärer ligger på 43 600 kronor. Detta innebär en total kostnad för länsstyrelserna om cirka **1,46 miljoner kronor** årligen.

26.10.7 Förslag om dialog med branscher i livsmedelskedjan

Bedömning: Förslaget om att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna regelbundet och vid behov ska föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan, bedöms kunna utföras inom myndigheternas befintliga ramanslag.

Vi har lämnat förslag om att det ska införas en skyldighet för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna att regelbundet och vid behov föra dialog med företrädare för branscher och aktörer i livsmedelskedjan i syfte att uppnå en ökad förståelse för olika verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för såväl myndigheten som för verksamheterna (avsnitt 22.3). Vi anser dock att den tid och de kostnader som uppgifterna förväntas medföra är förhållandevis begränsade, och bedöms kunna utföras av myndigheternas befintliga organisation och inom befintliga ramanslag. Vi föreslår därför ingen ytterligare finansiering till myndigheterna med anledning av vårt förslag i den här delen.

26.10.8 Förslag om ny förordning om samordning och samverkan

Bedömning: Förslagen om nya bestämmelserna om samverkan och samordning mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna bedöms kunna utföras inom myndigheternas befintliga ramanslag.

Vi har föreslagit att det ska införas nya bestämmelser om samverkan och samordning i en ny förordning som ska gälla för Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna (avsnitt 22.2.5). Bestämmelserna omfattar förslag på att det ska införas ett samordningskansli. Vi anser att den tid och de kostnader som uppgifterna förväntas medföra bedöms kunna utföras av myndigheternas befintliga organisation och inom befintliga ramanslag, eftersom vi anser att det handlar om sådan samverkan och samordning som redan borde utföras i dag och att de föreslagna bestämmelserna enbart innebär en precisering av innebörden. Vi föreslår därför ingen ytterligare finansiering till myndigheterna med anledning av vårt förslag i den här delen.

26.10.9 Förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag om att ABP-kontrollen i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel uppskattas till cirka 1 miljon kronor årligen.

Förslag: Jordbruksverkets ramanslag höjs med 1 miljon kronor årligen. Statens ökade kostnader för Jordbruksverkets höjda ramanslag finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden samt genom att medel tas från statens reformutrymme.

Vi har redan beskrivit att kostnaden för den ABP-kontroll vid livsmedelsanläggningar som kontrolleras av kommunerna är oklar eftersom den görs i anslutning till livsmedelskontrollen. Dessutom har vi inga uppgifter på antalet anläggningar där det utförs ABP-kontroll av de kommunala kontrollmyndigheterna enligt 12 § förordningen om foder och animaliska biprodukter. I den rapportering som kommunen gör årligen till Jordbruksverket anges 4 292 timmar totalt för all ABP-kontroll, vilket motsvarar 2,5 årsarbetskrafter. Enligt statistik från Naturvetarna ligger den genomsnittliga inspektörslönen på 41 000 kronor. Detta innebär en total kostnad för kommunernas totala ABP-kontroller med cirka 1,75 miljoner kronor. När det kommer till ABP-kontrollen inom primärproduktionen uppskattar vi att denna rimligtvis kan utgöra hälften så mycket. Med tillkommande kostnader för overhead, resor och logi uppskattar vi en total kostnad om cirka **1 miljon kronor** som Jordbruksverket ska beviljas anslag för årligen.

26.10.10 Förslag om sänkta avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för vissa 853-anläggningar

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag om att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende 853-anläggningar med en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton

delvis ska täckas av avgifter, uppskattas till cirka 8,6 miljoner kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 8,6 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

I avsnitt 21.4.3 föreslår vi att kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vissa 853-anläggningar delvis ska täckas med avgifter. Vi gör bedömningen att avgiftssänkning ska ske för anläggningar med en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton. I Livsmedelsverkets riskklassning av livsmedelsanläggningar för tidigare led delas anläggningarna in i omfattningsklass *mikro* (produktionsvolym upp till 10 ton), *liten* (produktionsvolym mellan 10 och 100 ton) och *mellan* (produktionsvolym mellan 100 och 1 000 ton).

Enligt uppgifter från Livsmedelsverket fanns det år 2024 cirka 1 100 animalieanläggningar som Livsmedelsverket är kontrollmyndighet för. 340 av dessa anläggningar finns i omfattningsklass *mikro*, 310 av anläggningarna i omfattningsklass *liten* och 65 av anläggningarna i del av omfattningsklass *mellan* där den årliga produktionsvolymen ligger mellan 100 och 200 ton. Animalieanläggningar som idag står under kommunal kontroll är enligt Livsmedelsverket 75 till antalet, varav 8 anläggningar har en produktionsvolym upp till 10 ton per år och 23 en produktionsvolym på mellan 10 och 100 ton per år. Det har inte gått att få fram uppgifter på hur många anläggningar som står under kommunal kontroll som har en produktionsvolym på mellan 100 och 200 ton per år. Med en uppskattning av att två tredjedelar av alla de 75 anläggningar som står under kommunal kontroll har en produktionsvolym upp till 200 ton per år, alltså 50 anläggningar, skulle antalet anläggningar som utgör del av omfattningsklass *mellan* vara 44. Antalet godkända livsmedelsanläggningar som står under både Livsmedelsverkets och kommunernas kontroll var då för år 2024 i omfattningsklass *mikro* 348 stycken, i omfattningsklass *liten* 333 stycken och i omfattningsklass *mellan* 109 stycken.

Antalet kontroller på en femårsperiod för anläggningar som motsvarar *mikro* kan enligt Livsmedelsverkets tabell med riskklasser omvandlat till kontrollfrekvenser variera mellan 2 och 25, och för

anläggningar som motsvarar *liten* mellan 5 och 30. För *mikro* kan det då som mest bli 5 kontroller på ett år och för *liten* 6 kontroller på ett år.⁴⁰ För en anläggning som motsvarar *mellan* kan antalet kontroller på en femårsperiod ligga på mellan 10 och 35, som fördelat på ett år är som minst 2 och som mest 7. I och med att vi föreslår en nedsättning av avgifter för anläggningar med en produktionsvolym på upp till 200 ton så kommer dessa anläggningar att ligga i den lägre delen av tabellen med riskklasser omvandlat till kontrollfrekvenser. Vi utgår därför i våra beräkningar från att alla anläggningar med upp till en produktionsvolym om 200 ton per år får 3 kontroller på ett år.

Varje kontrolltillfälle tar, enligt Livsmedelsverkets riktvärden för tidigare led för mikro och liten, i genomsnitt 3 timmar. Vi räknar även med att varje kontrolltillfälle i den lägre delen av omfattningsklass *mellan* i genomsnitt tar 3 timmar. Med Livsmedelsverkets nu gällande timtaxa för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet med resekostnader om 1 990 kronor⁴¹ är företagens kostnad per kontroll 5 970 kronor. På ett år med 3 kontroller är kostnaden för dessa företag då 17 910 kronor, vilket i dag helt finansieras med avgifter.

Vi beskriver i avsnitt 21.4.3 att kostnaden för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för anläggningar som har en årlig produktionsvolym upp till 10 ton ska finansieras till 75 procent med allmänna medel, vilket för 348 anläggningar blir nästan **4,7 miljoner kronor** i anslagsmedel. För anläggningar med en årlig produktionsvolym mellan 10 och 200 ton ska 50 procent finansieras med allmänna medel, vilket för cirka 442 anläggningar blir drygt **3,9 miljoner kronor** i anslagsmedel. För dessa animalieanläggningar med tre livsmedelskontroller per år blir finansieringen med anslag då cirka **8,6 miljoner kronor** årligen.

⁴⁰ <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/755/livsmedelsanlaggning-i-tidigare-led#ber-auml-kning-av-riskklasser-och-kontrollfrekvenser-f-ouml-r-livsmedelsanl-auml-ggningar-i-tidigare-led>, hämtad den 25 februari 2025.

⁴¹ 4 kap. 4 § LIVSFS 2021:8.

26.10.11 Förslag om sänkta godkännandavgifter för vissa 853-anläggningar

Bedömning: Kostnaderna för förslaget om att godkännandavgiften för 853-anläggningar med en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton delvis ska täckas av avgifter uppskattas till cirka 600 000 kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 600 000 kronor årligen. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

Våra överväganden framgår av avsnitt 21.4.3. I föregående avsnitt redogör vi för det allmännas kostnader för att med anslagsmedel sänka avgiften för den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet av vissa 853-anläggningar. Vi har beträffande det förslaget bedömt att sänkning av avgiften ska ske för de anläggningar som har en årlig produktion eller utgående mängd om högst 200 ton. Förslaget att sänka kostnaden för att få en 853-anläggning godkänd av Livsmedelsverket riktar sig till samma målgrupp. Vi har i avsnitt 21.4.3 bedömt att endast en grundavgift ska tas ut av företagen. Grundavgiften för godkännande av anläggningar som inte är slakterier eller vilthanteringsanläggningar är 5 100 kronor⁴² i vilken ingår en handläggningstid på 3 timmar som endast täcker administrativa uppgifter. Därutöver tillkommer en timtaxa som för år 2025 är 1 950 kronor för godkännandavgifter.⁴³

Enligt uppgifter från Livsmedelsverket var antalet nya godkännanden av animalieanläggningar, förutom renodlade slakt- och vilthanteringsanläggningar, år 2024 med en årlig produktionsvolym/utgående mängd upp till 10 ton 27 stycken, mellan 10 ton och 100 ton 24 stycken och mellan 10 ton och 200 ton 5 stycken, alltså totalt 56 animalieanläggningar. Vi uppskattar att det igenomsnitt startar 60 nya animalieanläggningar per år med en årlig produktionsvolym/utgående mängd.

Med en uppskattad handläggningstid om totalt 8 timmar som även innefattar inspektion och kontrollrapport m.m. blir avgiften för

⁴² 3 kap. 1 § LIVSFS 2021:8.

⁴³ Anläggningar med resekostnader, 4 kap. 4 § LIVSFS 2021:8.

ett företag utan en subventionering 14 850 kronor och, om företaget endast betalar en grundavgift, 5 100 kronor. Med subventionering av denna kostnad för 853-anläggningar med en produktionsvolym upp till 200 ton blir kostnaden för godkännande som ska finansieras med anslag då 585 000 kronor. Med lite marginal uppskattar vi därför att anslagsfinansieringen för nedsättning av avgifterna för godkännande av 853-animalieanläggningar med upp till 200 ton produktionsvolym per år kan uppgå till **600 000 kronor** per år.

Livsmedelsverket bör överväga om det finns behov av att inrätta ett kontrollförfarande för att säkerställa att subventionen av godkännandavgiften når de företag som har rätt till det.

26.10.12 Förslag om sänkta avgifter för exportgodkännande

Bedömning: Kostnaderna för vårt förslag om att avgift endast ska tas ut för Livsmedelsverkets handläggningstid för att bistå livsmedelsföretag vid exportgodkännande uppskattas till cirka 150 000 kronor årligen. Kostnaderna för förslaget att inte ta ut en avgift för Livsmedelsverkets kostnader vid behållande av ett exportgodkännande uppskattas till cirka 600 000 kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 750 000 kronor årligen. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

Våra överväganden framgår av avsnitt 21.4.4. Livsmedelsverket tar ut en avgift av livsmedelsföretagare, som uppdrar åt myndigheten att bedriva verksamhet som syftar till att få livsmedelsanläggningar godkända av ett tredjeland för export dit av livsmedel, samt för verksamhet som syftar till att behålla ett sådant godkännande. Livsmedelsverkets kostnader för inspektioner från tredjeländer varierar kraftigt beroende på de olika krav som länderna ställer. Det finns 167 livsmedelsanläggningar som, med hjälp av Livsmedelsverket, är registrerade av myndigheter i tredjeland för export av livsmedel. Sedan 2020 har animaliska livsmedel exporterats till drygt 100 länder från Sverige. Antalet företag som anmäler intresse att omfattas av exportgodkännande varierar beroende på vilket tredjeland och vilken typ av livsmedel som ska exporteras. Vid tidigare inspektioner har allt

från 3 till 20 företag anmält intresse för exportgodkännande.⁴⁴ Vid de två senaste uppgick kostnaderna till drygt 600 000 kronor per tillfälle. Denna kostnad fördelades på de fem anläggningar som deltog. Kostnaderna utgörs huvudsakligen av nedlagd arbetstid för Livsmedelsverkets tjänstepersoner när de organiserar och deltar vid inspektionsbesök som genomförs av tredjeland. Utöver personal-kostnader har Livsmedelsverket även kostnader för övriga utlägg som bl.a. omfattar kostnader för tolk, resor och boende.⁴⁵

Enligt 3 och 3 a §§ i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2010:10) om avgift för exportgodkännande baseras avgiften för den enskilda anläggningen på Livsmedelsverkets totala kostnad för arbetet med exportgodkännande dividerad med antalet anläggningar som anmält sig för exportgodkännande. Det är endast fråga om enstaka inspektioner från tredjeland som inte utförs varje år.

Vi föreslår bl.a. att Livsmedelsverkets kostnader för utlägg vid anläggningsinspektioner vid ett första exportgodkännande ska finansieras med allmänna medel. Kostnaderna för utlägg uppgår enligt uppgift från Livsmedelsverket till cirka en fjärdedel av den totala kostnaden, varav tolkkostnad erfarenhetsmässigt utgör den största delen. Vi uppskattar därför att en anslagsfinansiering av utlägg kan uppgå till **150 000 kronor** per år.

Vi föreslår också att kostnaderna för Livsmedelsverkets handläggning och utlägg vid anläggningsinspektion som syftar till att behålla ett exportgodkännande inte ska debiteras de exporterande livsmedelsföretagen. Även om anläggningsinspektioner inte äger rum årligen bedömer vi, med beaktande av att livsmedelsexport har fått en framträdande plats inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0, att dessa kan komma att öka.⁴⁶ Då tidigare års kostnader för anläggningsinspektioner har legat på 600 000 kronor uppskattar vi att en anslagsfinansiering av Livsmedelsverkets handläggningskostnader och utlägg kan uppgå till **600 000 kronor** per år.

⁴⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/om-oss/remisser---aktuella/2023-utgangna/remiss-konsekvensutredning-dnr-2023-03649.pdf>, hämtad den 25 mars 2025.

⁴⁵ <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/om-oss/remisser---aktuella/2023-utgangna/remiss-konsekvensutredning-dnr-2023-03649.pdf>, hämtad den 26 februari 2025.

⁴⁶ Regeringsbeslut 2025-03-20, *Livsmedelsstrategin 2.0*, protokoll I:12 (LI2023/00161 m.fl.), s. 46 ff.

26.10.13 Förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel

Bedömning: Kostnaderna för våra förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel uppskattas till cirka 73,85 miljoner kronor årligen samt att befintligt anslag skulle behöva utökas med cirka 46,8 miljoner kronor.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 46,8 miljoner kronor. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

I Livsmedelsverkets budgetunderlag för 2023 äskade myndigheten pengar för att samtliga provtagningsprogram skulle finansieras med offentliga medel. Livsmedelsverket kostnadsprognos för 2023 med utgångspunkten att kontrollprogrammen skulle finansieras helt med anslagsmedel uppgick till **73,85 miljoner kronor**. Befintligt anslag låg då på totalt drygt 27 miljoner kronor och det beräknades att det skulle krävas ett totalt utökat anslag med **46,8 miljoner kronor**. Av regleringsbrevet för såväl 2024 som 2025 framgår att Livsmedelsverket tilldelades medel för nedsättning av avgifter för genomförande av det nationella kontrollprogrammet för salmonella till slakterier och vilthanteringsanläggningar (avsnitt 9.6.1). I Livsmedelsverkets budgetunderlag 2024–2026 framgår att programmen omsätter totalt omkring 73 miljoner kronor, varav anslagsdelen utgör cirka 27 miljoner kronor. Vi uppskattar därmed att kostnaderna för att samtliga provtagningsprogram skulle finansieras med offentliga medel ligger på ungefär samma nivå som Livsmedelsverkets tidigare beräkningar.

26.10.14 Förslag om behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag

Bedömning: Kostnaden för förslaget om behovsanpassad start-hjälp och råd och stöd till mikroföretag uppskattas till cirka 2,6 miljoner kronor årligen.

Förslag: Livsmedelsverkets ramanslag höjs med 2,6 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för Livsmedelsverkets höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

I avsnitt 23.2 föreslår vi att en särskild bestämmelse om att Livsmedelsverket ska underlätta den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för mikroföretag och nystartade företag, genom att till dessa verksamheter ge behovsanpassade råd och stöd. Livsmedelsverket har redan i dag begärt höjning av myndighetens anslag med 11 miljoner kronor årligen för arbete med förenklingar för företag från år 2026 motsvarande 7–8 årsarbetskrafter. Utöver detta har Livsmedelsverket uppgett att myndigheten för arbetet med behovsanpassat råd och stöd samt starthjälp, exempelvis kan anställa konsulenter som kan ge anpassad individuell rådgivning till små företag. Om myndigheten hade anställt två årsarbetskrafter med denna funktion skulle det kosta cirka **2,6 miljoner kronor**.

26.10.15 Utökning av Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag

Bedömning: Kostnaden för att utöka Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag uppskattas till cirka 1,5 miljoner kronor årligen.

Förslag: Länsstyrelsen Jämtlands läns ramanslag höjs med 1,5 miljoner kronor årligen. Statens ökade kostnader för länsstyrelsens höjda ramanslag finansieras genom att medel tas från statens reformutrymme.

I avsnitt 23.4 föreslår vi att regeringen bör utöka Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag, gällande driften av nationellt centrum för mathantverk, med uppgiften att upprätta och uppdatera branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion. Vi har uppskattat att kostnaden för att möjliggöra framtagande av två branschriktlinjer och uppdatering av ett mindre antal uppgår till cirka **1,5 miljoner kronor** per år.

26.10.16 Effekter för statens budget

Tabell 26.3 Budgeteffekt av förslagen, sammanfattning

Miljoner kronor

Myndighet/förslag	2027	2028	Totalt (årligen)
Livsmedelsverket			
Extra tillskott för förberedelser	50	–	–
Tillfällig revisionslösning	7,4	–	–
Övertagande av livsmedelskontrollen	–	49 (årligen)	–
Revision	–	5,3 (årligen)	–
Djurskydd i samband med slakt	–	1 (årligen)	–
Sänkta avgifter för vissa 853-anläggningar	–	8,6 (årligen)	–
Sänkta godkännandavgifter för vissa 853-anläggningar	–	0,6 (årligen)	–
Sänkta avgifter för exportgodkännande	0,75	0,75 (årligen)	–
Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel	46,8	46,8 (årligen)	–
Behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag	2,6	2,6 (årligen)	–
Totalt	107,55	114,65	114,65
Jordbruksverket			
Extra tillskott för förberedelser	5	–	–
Övertagande av foder- och ABP-kontrollen	–	13 (årligen)	–
Revision	–	1,35 (årligen)	–
ABP-kontrollen i primärproduktionen blir anslagsfinansierad	–	1 (årligen)	–
Totalt	5	15,35	15,35
Länsstyrelserna			
Transportkontroller ska utföras av officiell veterinär	–	1,46 (årligen)	–
Länsstyrelsen Jämtlands län	–	1,5 (årligen)	–
Totalt	0	2,96	2,96
Total effekt på statens budget	112,55	132,96	132,96

26.11 Konsekvenser för företag

Syftet med denna utredning är bl.a. att våra förslag ska förenkla för företagen i syfte att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan. I detta avsnitt sammanställer vi de mest tydliga konsekvenserna av våra förslag för olika verksamheter. Vi bedömer att flera av förslagen bidrar till att uppfylla den svenska livsmedelsstrategins mål genom

en stärkt konkurrenskraft för hela livsmedelskedjan (se även avsnitt 26.3).

26.11.1 Likvärdighet och rättssäkerhet

Det går initialt att konstatera att enbart den omständigheten att antalet kontrollmyndigheter för livsmedel, foder och ABP kommer att minska från 270 till två, ger förutsättningar för att kontrollen av dessa områden ska bli så verkningsfull, effektiv och likvärdig som möjligt. Att flytta över den offentliga kontrollen av livsmedel, foder och ABP från kommunerna och länsstyrelserna till Livsmedelsverket och Jordbruksverket, kommer att medföra större möjligheter att åstadkomma en likvärdig kontroll i hela landet med avseende på kontrollens utförande, bedömningar och hantering av avvikelser. Vi bedömer att detta ökar likvärdigheten i företagens förutsättningar att bedriva sina verksamheter genom att såväl förutsägbarheten som rättssäkerheten ökar, vilket leder till att kontrollen inte påverkar konkurrensituationen mellan berörda företag.

Med endast två kontrollmyndigheter som ansvarar för livsmedels-, foder- och ABP-kontrollen kommer de nationella variationerna i timtaxor som finns i dag att försvinna. En koncentration av kontrollansvaret skapar vidare förutsättningar för en mer enhetlig riskklassning av olika verksamheter, vilket också bidrar till en hög grad av likvärdighet vad gäller avgiftsuttaget. I förlängningen leder detta till en mer likvärdig konkurrens för olika företag, eftersom likartade verksamheter får betala likvärdiga avgifter för kontrollen. När det gäller konsekvenser beträffande avgifter och kontrolltid, se avsnitt 26.11.8.

26.11.2 Effektivitet och styrning

I kapitel 12 och 18 har vi beskrivit vilka för- och nackdelar det finns när det kommer till effektivitet och styrning med kommunal kontroll jämfört med en centraliserad kontroll. Det vi har beskrivit i dessa kapitel gäller även för företagen. Vi har bl.a. beskrivit att mindre kontrollorganisationer kan upplevas som mindre komplexa av företagen eftersom de har färre medarbetare jämfört med större organisationer. Mindre organisationer kan också av företag upplevas vara

enklare med styrning och intern samordning. Vi bedömer dock att våra förslag bidrar till möjligheten att effektivisera kontrollen av livsmedel, foder och ABP, vilket är till fördel för företagen. Detta sker genom att mindre kommuner inte längre på egen hand exempelvis behöver hantera administration, enskilda It-lösningar och rutiner. Vidare medför den förbättrade möjligheten till styrning och samordning av kontrollen också att konkurrensen blir på lika villkor för samtliga verksamheter.

26.11.3 Kompetens

Vi har tidigare konstaterat att kompetensen hos kontrollpersonalen har stor betydelse för företagens upplevelse av kontrollen och grundar sig både på att den ska hålla en tillräckligt hög nivå och att den ska vara på en liknande nivå mellan inspektörer (se bl.a. kapitel 12 och 17). Vi har tidigare också konstaterat att små kontrollmyndigheter i högre grad har personal med liten erfarenhet av inspektörsyrket och relativt hög personalomsättning, vilket resulterar i en sårbarhet. Det har även framkommit att vissa kontrollmyndigheter har svårt att rekrytera inspektörer med adekvat utbildning eller med lång erfarenhet. En överflyttning av ansvaret av den offentliga kontrollen av livsmedel, foder och ABP till Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket kommer att innebära att en mer samlad kompetens, med anledning av organisationernas storlek, kan uppnås. Detta minskar sårbarheten för kompetensbrister och ökar förutsättningarna för att upprätthålla specialistkompetens. Det ökar i sin tur förutsättningarna för en högre och jämnare kvalitet i både myndighetsutövningen och i besluten över hela landet, vilket är till fördel för företagen. En samlad kompetens och möjligheter att ha personal med specialistkompetens kan också leda till effektivitetsvinster för företagen genom att kontrollerna håller hög kvalitet, att inspektörerna har anpassade och korrekta kunskaper om den specifika verksamheten som kontrolleras och att tid debiteras på ett likvärdigt sätt. Inspektören kan också ge bra råd och stöd till företagen vilket också kan leda till mer effektiva kontroller och bidra till ett stärkt företagande.

I avsnitt 18.5.1 har vi däremot konstaterat att det i mindre kommuner, där mindre än en årsarbetskraft läggs på livsmedelskontrollen, troligtvis innebär att flera inspektörer på kommunerna inte följer med

till den nya kontrollorganisationen. Detsamma bedömer vi gäller för ABP. Det innebär att kompetensen för den operativa kontrollen i viss utsträckning kommer att behöva byggas upp på nytt och kommer att innebära att viss befintlig kompetens kommer att förloras. Detta kommer dock att ske under en övergångsperiod fram till och med att den nya organisationsstrukturen är på plats.

Det finns vidare en risk med våra förslag att företagen ser det som en nackdel att kommunerna inte längre kommer att kunna tillhandahålla eller koordinera en samlad rådgivning av frågor som företagen berörs av. Vissa kommuner gör så i dag avseende å ena sidan livsmedels- och ABP-frågor, och å andra sidan andra områden som kommunerna ansvarar för, såsom exempelvis frågor om miljö, plan- och bygg, alkohol och tobak.

26.11.4 Objektivitet och myndighetsgränser

I kapitel 17 och 18 har vi beskrivit att mindre kontrollmyndigheter har sämre förutsättningar att förhålla sig objektiva gentemot sina kontrollobjekt, eftersom det inte finns samma möjligheter till rotation mellan inspektörerna samt att en större organisation bör ha bättre förutsättningar att rusta sig mot försök till otillåten påverkan. Genom våra förslag om att koncentrera den offentliga kontrollen till två myndigheter kommer det finnas en större kapacitet att arbeta förebyggande mot riskerna för påverkan. Därigenom minskar också risken för att företag får otillbörliga fördelar på grund av otillåten påverkan, vilket gynnar konkurrens på lika villkor för samtliga företag.

Dagens kontrollorganisation innebär att varje kontrollmyndighet har ett begränsat geografiskt område inom vilket den är behörig. Detta skapar en stor mängd myndighetsgränser. Med våra förslag kommer myndighetsgränserna att bli betydligt färre. Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets behörighet kommer avse hela landet. För företag som är verksamma i hela eller delar av landet kommer det att leda till ett enklare förfarande t.ex. vid registrering av verksamhet och vid kontakt med ansvarig kontrollmyndighet.

26.11.5 Närhet

I avsnitt 12.2.5 har vi beskrivit att en av de viktigaste fördelarna med kontroll på lokal nivå är att det ger en representation i landets samtliga kommuner, och därmed en närhet till företagen och kännedom om den miljö dessa verkar i. Hur Livsmedelsverket och Jordbruksverket väljer att organisera sig i syfte att kunna utföra sina uppdrag inom offentlig kontroll är upp till myndigheterna att avgöra. Vi har föreslagit att myndigheterna i vart fall måste finnas representerade regionalt, men det utesluter inte att myndigheterna kommer finnas på flera ställen i varje län. Det finns dock en risk för att samma fysiska närhet till företagen inte kommer att finnas med den nya kontrollorganisationen. Vi har dock bedömt att det genom en regional representation av kontrollmyndigheterna i landet och en genomtänkt placering av arbetsplatser går att upprätthålla en närhet till många av dem, även om det i norra Sverige blir en större utmaning än i de södra delarna av landet. Vi har också bedömt att det genom regional närvaro finns många möjligheter att samordna kontroller över en större yta i stället för att behöva begränsas till kommungränserna. Detta kan leda till effektivitetsvinster vilket också är till fördel för företagen.

26.11.6 Synergieffekter

I avsnitt 12.2.5 har vi även beskrivit att en fördel med kommunal livsmedelskontroll är att det finns möjlighet att samordna livsmedelskontrollen med annan kommunal verksamhet. Det är möjligt att inom kommunen samordna olika kommunala uppgifter, t.ex. gällande information och förfaranden kring bygglov, tillstånd för alkohol, tobak och uteserveringar. Olika kommunala myndigheter kan utföra flera inspektioner vid ett tillfälle, t.ex. livsmedelskontroll, miljö-tillsyn och brandskyddstillsyn. Det ska dock framhävas att det är olika från kommun till kommun i vilken utsträckning sådan samordning sker. I de fall det sker kan många företag uppleva det som en fördel.

Det kommer att innebära en förändring för flera företag att livsmedelskontrollen genom våra förslag kommer att utföras av Livsmedelsverket, och ABP- och foderkontrollen antingen av Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Det finns också företag som vill att

livsmedelskontrollen ska handla om just det, och att samordnade kontroller kan bli för krävande. Vi anser dock att förändringen är nödvändig för att kunna uppnå en verkningsfull, effektiv och likvärdig livsmedels-, foder- och ABP-kontroll i hela landet, som i sin tur bidrar till en ökad möjlighet till en mer konkurrenskraftig livsmedelskedja – vilket i sin tur också är till fördel för företagen.

26.11.7 Revision

Vi bedömer att våra förslag innebär att det nationella revisions-systemet kommer att bli mer heltäckande, genom att den enligt kontrollförordningen nödvändiga revisionen avseende livsmedels-, foder- och ABP-kontrollen kommer att utföras av Livsmedelsverkets respektive Jordbruksverkets internrevision. Syftet med revision är i huvudsak att granska och utvärdera att myndigheterna uppfyller kraven i kontrollförordningen. Syftet är också att hitta brister och förbättringsområden i den offentliga kontrollen, både hos enskilda myndigheter och i det nationella kontrollsystemet som helhet. Genom revisionerna kommer således den offentliga kontrollen i sig att granskas och leda till förbättringar, vilket är till fördel för företagen.

26.11.8 Avgifter och kontrolltid

Vi lämnar förslag om en förändrad kontrollorganisation i syfte att uppnå bl.a. en verkningsfull och enhetlig offentlig kontroll. Vi bedömer att våra förslag kommer att medföra att kontrollorganisationen som helhet blir mer effektiv. Arbetet med att ta fram olika slags dokument för intern styrning, råd och stöd etc., effektiviseras och stordriftsfördelar kan uppnås beträffande bl.a. digitala system. Detta bör kunna leda till att myndigheternas OH-kostnader begränsas. Sett ur ett nationellt perspektiv bör det föranleda att företagen sammantaget betalar mindre för sådana kostnader jämfört med hur det ser ut i dag när samtliga 270 kontrollmyndigheter har separata digitala system och tar fram interna dokument. De förenklingar som vi bedömer kommer följa av våra förslag om behovsanpassat råd och stöd, dialog och samordning av kontroller bedömer vi kan minska företagens administrativa kostnader och den tid som

debiteras för offentlig kontroll. Vi bedömer att företagen sparar tid och resurser utifrån att kontrollen kan ske mer effektivt. De förslag vi lägger fram bedömer vi på sikt kommer att förbättra förutsättningarna för att företagens administrativa kostnader ska minska. Samtidigt är det svårt att dra några säkra slutsatser när det gäller exakt hur de direkta kostnaderna för företag påverkas av våra förslag. Vi har kunnat konstatera att många kommuner inte täcker sina kostnader för offentlig kontroll genom avgifterna och de kommunala timtaxorna varierar väsentligt. Detta talar för att merparten av företag kommer att debiteras en högre timtaxa, vilken är en av flera faktorer som påverkar avgiftsuttaget. Avgiftsuttaget i livsmedelskontrollen är i förändring, med både en ny riskklassningsmodell och efterhandsdebitering i stället för årliga fasta avgifter. Resultatet av denna förändring gör att det är svårt att bedöma hur en centralisering av kontrollen kommer påverka avgifter och kontrolltid. Sammantaget innebär det att det inte går att i förväg slå fast hur företagens direkta kostnader för den offentliga kontrollen kommer att utvecklas. Vi gör därför bedömningen att effekterna av våra förslag och specifikt när det gäller företagens kostnader behöver bevakas och följas upp så att företagens konkurrenskraft inte påverkas negativt (avsnitt 24.5 och 26.14).

Livsmedelskontrollen

Såsom har redogjorts för i avsnitt 9.5.2 uppgår Livsmedelsverkets avgift för 2025 vid kontroll av övriga livsmedelsanläggningar, där det enligt artikel 79 p. 1 i kontrollförordningen är obligatoriskt att ta ut en avgift, och som inte är slaktverksamhet, till 1 990 kronor per timme för anläggningar med resekostnader och 1 720 kronor för anläggningar utan resekostnader. Sådana anläggningar är bl.a. styckningsanläggningar och mejerier. Avgiften för planerad kontroll vid anläggningar som inte omfattas av artikel 79 p. 1 i kontrollförordningen, dvs. övriga anläggningar som omfattas av Livsmedelsverkets kontrollansvar, vilket bl.a. är livsmedelsanläggningar i järnvägsvagnar och luftfartyg, tillverkningsanläggningar för spritdrycker m.m., uppgår till 2 160 kronor per timme.

Avgift för den kontroll som Livsmedelsverket utför vad gäller kontroll av material och produkter i kontakt med livsmedel uppgår till 1 590 kronor per timme.

När det gäller storleken på de kommunala kontrollmyndigheternas taxor var genomsnittet för planerad livsmedelskontroll 1 341 kronor per timme i januari 2024 och 1 260 kronor per timme i januari 2023. Timtaxan för planerad livsmedelskontroll varierade år 2024 mellan 950 kronor och 1 797 kronor per timme. 2023 varierade timtaxan mellan 840 kronor och 1 691 kronor per timme. Den närmare spridningen av timtaxorna för år 2023 framgår av avsnitt 9.5.5, figur 9.2.

Vad Livsmedelsverket kommer att sätta för timtaxa för livsmedelskontrollen efter att den nya kontrollorganisationen träder i kraft är svårt att uppskatta, eftersom Livsmedelsverket med våra förslag kommer att bli ansvarig kontrollmyndighet för betydligt fler anläggningar än i dag. Detta innebär en ökad kostnad jämfört med i dag, men innebär samtidigt att avgiftskollektivet att sprida kostnaderna på blir större. Utifrån vilken timtaxa som Livsmedelsverket har i dag, går det dock att konstatera att denna kan komma att bli högre för de företag som i dag har livsmedelskontroll som utförs av kommunala kontrollmyndigheter. Den kommun som år 2024 hade lägst timtaxa för planerad livsmedelskontroll är Rättviks kommun med 950 kronor. För företagen i denna kommun kan timtaxan således bli betydligt högre. Det samma gäller för livsmedelsföretagen som finns exempelvis i kommunerna Skinnskatteberg (1 038 kronor) och Överkalix (1 154 kronor) kommuner. För livsmedelsföretagen som exempelvis finns i kommunerna Huddinge (1 764 kronor), Mark (1 754 kronor), Enköping (1 711 kronor) och Stockholm (1 647 kronor) blir skillnaden i timtaxan däremot eventuellt inte lika stor. Även om timtaxan för livsmedelskontrollen kan komma att bli högre för många av livsmedelsföretagen kommer avgiften att vara likvärdig över hela landet. Dessutom är det också svårt, med en förändrad kontrollorganisation, att uppskatta om det kommer att bli en förändring i kontrolltiden. En större och mer effektiv kontrollorganisation som ger behovsanpassade råd och stöd bör kunna leda till en mer effektiv kontroll, vilket kan minska kontrolltiden för företagen.

När det gäller övriga avgifter avseende 2025 för slaktverksamhet vid slakterier och vilthanteringsanläggningar, bl.a. planerad kontroll av spårbarhet samt livsmedelsinformation och märkning, ska avgift

för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen betalas med 1 080 kronor per timme för anläggningar med resekostnader och med 890 kronor per timme för anläggningar utan resekostnader. Vi bedömer att våra förslag i denna del inte kommer att medföra någon större förändring i avgifterna för de företag som påverkas av förslagen.

Foder- och ABP-kontrollen

Såväl registrering av anläggningar, som kontrollen av anläggningar inom primärproduktionen avseende livsmedel och foder, är avgiftsbefriade och finansieras med skattemedel. För livsmedels- och foderkontroll som inte ursprungligen varit planerad och där bristande efterlevnad konstateras tas en avgift ut med en taxa som varje länsstyrelse beslutar om. Länsstyrelsernas timtaxor för 2023 avseende kontroller med anledning av bristande efterlevnad varierade mellan 490 kronor och 1 200 kronor per timme. Den genomsnittliga timtaxan uppgick till 880 kronor.

Eftersom den största andelen av kontrollen som Jordbruksverket kommer att ta över kontrollansvaret för i huvudsak är anslagsfinansierad, bedömer vi att våra förslag inte kommer att innebära några större förändringar för företagen i dessa delar när det kommer till företagens avgifter eller avseende kontrolltid.

26.11.9 Möjlighet till överlåtelse av kontrollansvaret till Livsmedelsverket

Genom våra förslag kommer det att införas bestämmelser som gör det möjligt att kunna överlåta kontrollverksamheten för foder och ABP avseende vissa typer av anläggningar gruppvis från Jordbruksverket till Livsmedelsverket, i syfte att uppnå effektiva kontroller med den nya kontrollorganisationen. Exempelvis öppnar det upp för möjligheten att Livsmedelsverket blir ansvarig kontrollmyndighet för kombinerade livsmedels- och foderanläggningar, vilket framför allt för mindre företag innebär en effektivisering av kontrollen och bör minska kontrollavgiften för vissa företag. Syftet med möjligheten till överlåtelse är också att den samordnade kontrollen som sker i dag, som exempelvis när det kommer till livs-

medels- och ABP-kontrollen på livsmedelsanläggningar, inte ska upphöra och göra det sämre för företagen.

26.11.10 Nya bestämmelser om dialog med branscher i livsmedelskedjan

Vi föreslår att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna regelbundet ska bjuda in till samtal med aktörer och företrädare för de branscher inom vilka myndigheterna utövar offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Detta ska regleras i respektive myndighets instruktion genom nya bestämmelser. Vi bedömer att en sådan reglering kommer att leda till ökad förståelse för verksamheter och förenkla den offentliga kontrollen för såväl myndigheterna som verksamheterna. En ökad dialog tar dock mer tid i anspråk, vilket kan leda till ökade kostnader för de aktuella företagen. Hur mycket dialogen i slutändan kommer att påverka företagen kostnadsmissigt går däremot inte att beräkna, eftersom det är flera olika faktorer som påverkar ett företags kostnader och därmed hur mycket företagarens tid är värd. Den individuellt nedlagda tiden kan dock till viss del kompenseras av positiva effekter av dialogen.

26.11.11 Nya regler om samverkan och samordning

Vi föreslår att det ska införas en ny förordning med nya bestämmelser om samverkan och samordning mellan de behöriga kontrollmyndigheterna, inklusive att det ska införas ett gemensamt kansli för administration och genomförande av samordning och samverkan. Vi bedömer att en sådan reglering kommer att intensifiera arbetet mellan kontrollmyndigheterna och leda till bättre samarbete myndigheterna emellan. Hur våra förslag kommer att påverka företagen redogör vi för i avsnitt 26.7.

26.11.12 Justeringar i kontrollansvaret vid och i anslutning till slakt

Vi har bedömt att det finns ett behov av att precisera det operativa kontrollansvaret för djurskyddskontroll vid och i anslutning till slakt, dvs. länsstyrelsernas kontrollansvar avseende djurskydd vid transporter till slakt samt i slakterierna, och Livsmedelsverkets kontrollansvar för djurskydd i slakterierna. Våra förslag innebär att länsstyrelserna, genom officiella veterinärer, ska pekas ut som ansvariga kontrollmyndigheter för offentlig kontroll av djurskyddet vid transport till slakt. Det ska också vara möjligt för länsstyrelserna att överföra utförandet av kontrolluppgifter relaterade till transport till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket ska vara ansvarig kontrollmyndighet för all offentlig kontroll av djurskydd i slakterierna. Genom våra förslag till ändringar anser vi att det blir tydligare för företagen vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet. Syftet med att det bara är en myndighet som ansvarar för djurskydd i slakteri är att det ska minska risken för motsägelsefulla besked eller krav.

26.11.13 Förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel

I avsnitt 21.4.1 föreslår vi att kostnaden för planerad offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende ABP i primärproduktion ska finansieras med allmänna medel. Motivet till vårt förslag är att det framstår som en onödig administration att debitera kontrollavgift för enbart ABP-kontroll i primärproduktionen. Det är de kommunala kontrollmyndigheterna som utför denna kontroll. Eftersom vi inte har några uppgifter om antalet anläggningar där det utförs ABP-kontroll av de kommunala kontrollmyndigheterna inom primärproduktionen kan vi inte heller beräkna vilken ekonomisk skillnad det blir för företag med anledning av våra förslag. Vi bedömer dock att förslaget stärker företagens konkurrenskraft inom primärproduktionen.

26.11.14 Förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel

Av de sex kontrollprogram som finns i dag är det kontrollprogrammen för restsubstanser, kontaminanter och salmonella som företagen betalar en avgift för. Kontrollprogrammen berör inte alla livsmedelsföretagare eftersom provtagningen oftast sker tidigt i livsmedelskedjan, exempelvis vid slakterier. För små företag med diversifierad verksamhet som omfattas av de avgiftsbelagda kontrollprogrammen, exempelvis inom mindre fiskeindustrier och mejerier, upplevs de avgifter som tas ut med anledning av kontrollprogrammen som betungande. För dessa företag spelar varje enskild avgift roll och påverkar det enskilda företags konkurrenskraft negativt. Den provtagning som genomförs har till syfte att påvisa läget i Sverige som land och inte att granska det enskilda företaget varför avgifter som tas ut för kontrollprogrammen, utöver de avgifter som betalas för offentlig kontroll, blir orättvisa ur ett samhällsperspektiv. I avsnitt 21.4.2 föreslår vi att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel. Genom anslagsfinansiering kan den snedvridning av konkurrensen som de befintliga avgifterna medför kunna undvikas, både på nationell och internationell nivå. Vi bedömer därför att våra förslag stärker dessa enskilda företags konkurrenskraft. I Livsmedelsverkets föreskrifter anges vilka belopp företagen årligen ska betala beräknat på årets produktionsvolym.⁴⁷ För kontroll av salmonella, ska exempelvis livsmedelsföretagare för var och en av sina anläggningar där styckning sker av nötkreatur, gris och fjäderfä årligen, betala en avgift med 3,57 kronor beräknat per ton styckat kött. För kontroll av kontaminanter, ska livsmedelsföretagare för var och en av sina anläggningar som tar emot obehandlad mjölk, årligen betala en avgift på 0,14 kronor per ton obehandlad mjölk som anläggningen beräknas samla in. Då vi inte har några uppgifter om företagets produktionsvolym per år, kan vi inte heller göra någon beräkning av vilken ekonomisk skillnad det blir för företagen att inte längre ha avgifter för kontrollprogrammen.

⁴⁷ Se kapitel 6 i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet men även i avsnitt 9.5.2 där vi beskriver de olika kontrollprogrammets avgifter.

26.11.15 Förslag om sänkta avgifter för vissa 853-anläggningar

I avsnitt 21.4.3 redogör vi för våra förslag om hur finansieringen av den offentliga kontrollen kan anpassas för att stärka konkurrenskraften för 853-anläggningar med liten produktion. Dessa företag producerar, bearbetar eller har annan hantering av livsmedel av animaliskt ursprung i liten omfattning i ett eller flera steg i leden efter primärproduktionen. Våra förslag riktar sig sådana anläggningar som har en årlig produktion eller utgående mängd upp till 200 ton per år. Det kan vara fråga om exempelvis mathantverkare, styckningsanläggningar, gårdsmejerister eller andra livsmedelsföretagare. Enligt kontrollförordningen är det obligatoriskt för dessa företag att betala en avgift för den offentliga kontrollen. Då våra förslag omfattar animalieanläggningar som behöver ett godkännande enligt artikel 4 i förordning (EU) 853/2004 omfattas också verksamheter som inte har obligatoriska avgifter enligt kontrollförordningen. Exempel på sådana verksamheter är omförpackningsanläggningar såsom äggpackerier. Förslaget riktar sig till företag som bedriver verksamheter som ur ett kontrollperspektiv utgör en högre risk och därmed föranleder fler offentliga kontroller på ett år. Avgifterna kan ofta vara betungande för dessa mindre företag.

Med utgångspunkt i de beräkningar och uppskattningar som görs i avsnitt 26.10.10 om hur många kontroller företagen får på ett år, samt genomsnittstiden för varje kontrolltillfälle, får ett företag i dag betala 17 910 kronor på ett år för den offentliga kontrollen och på en femårsperiod nästan 90 000 kronor. Förslaget innebär att anläggningar med en årlig produktionsvolym eller utgående mängd om upp till 10 ton får sänkta avgifter för offentlig kontroll med 75 procent. Företaget får då endast betala nästan 4 500 kronor på ett år och 22 500 kronor under en femårsperiod. Anläggningar med en årlig produktionsvolym eller utgående mängd mellan 10 ton och 200 ton får enligt förslaget sänkta avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet med 50 procent och får med denna reducering betala cirka 9 000 kronor på ett år och cirka 45 000 kronor på en femårsperiod.

Vi föreslår också att alla nystartade 853-anläggningar som har en årlig produktionsvolym eller utgående mängd om högst 200 ton endast ska få betala en grundavgift för godkännande som innefattar kostnader för den administrativa handläggningen. Övrig tid som

går åt för godkännande, exempelvis besök på anläggningen, ska inte tas ut någon avgift för. Antalet nystartade animalieanläggningar år 2024 har i avsnitt 26.10.11 uppskattats vara 60 stycken. Grundavgiften om 5 100 kronor innefattar tre timmars handläggningstid och den överskridande tiden betalas med en timavgift som är 1 950 kronor. Vid en genomsnittlig handläggningstid om 8 timmar betalar företagen i dag 14 850 kronor för att få anläggningen godkänd. Med vårt förslag betalar företagen endast en grundavgift om 5 100 kronor och inte för den tid som går till inspektion av anläggningen och riskklassning m.m. Det kommer då även finnas utrymme för råd och stöd som inte belastar företagen i form av avgifter.

De föreslagna åtgärderna bidrar till att främja företagens konkurrenskraft och att det startas nya företag som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung i liten omfattning. På så sätt bidrar det till sysselsättningen och upprätthållandet av en levande landsbygd och svensk livsmedelsförsörjning.

26.11.16 Förslag om sänkta avgifter för exportgodkännande

I avsnitt 21.4.4 redogör vi för våra förslag om att avgift för exportgodkännande till tredje land endast ska tas ut för Livsmedelsverkets handläggningstid och inte för myndighetens kostnader för utlägg. Vi föreslår också att avgift inte ska tas ut alls för Livsmedelsverkets uppdrag att bistå företagen när det gäller att få behålla ett exportgodkännande. Kostnaderna ska i stället finansieras med allmänna medel. Motiveringen till våra förslag är att livsmedelsföretagares möjligheter att få ett exportgodkännande ska underlättas genom att få låtnader i de avgifter som tas ut, oavsett storlek på företaget. Att företag ska betala för utlägg som kan avse kostnader för den utländska delegationen som besöker Sverige riskerar att drabba särskilt små företag ekonomiskt vilket kan ha effekten att de mindre företagen avstår från att ansöka om exportgodkännande. Detta hämmar svensk export på ett negativt sätt. Vidare menar vi att det framstår som kontraproduktivt att ha en avgiftsreglering som medför att företag som redan har ett godkännande för export till tredjeland ska behöva betala för att få sin anläggning godkänd igen. För små livsmedelsföretagare kan det innebära att man avstår från att göra en ansökan om att behålla ett exportgodkännande. Enligt

vår bedömning främjar våra förslag export av svenska livsmedelsprodukter och stärker de exporterande företagens konkurrenskraft.

Livsmedelsverket har en timavgift för sin handläggningstid för att bistå företagen som för år 2025 är 990 kronor, förra året var den något högre, 1 430 kronor.⁴⁸ Vi känner inte till hur många timmar en genomsnittlig anläggningsinspektion tar men enligt uppgift från Livsmedelsverket har de senaste årens kostnader för en anläggningsinspektion uppgått till 600 000 kronor, varav cirka en fjärdedel kan uppskattas avse kostnader för utlägg. Kostnaderna har fördelats på de fem företag som deltagit i inspektionen. En uppskattad kostnad för utlägg om 150 000 kronor fördelat på fem företag innebär med vårt förslag om att företagen inte ska betala för utlägg en besparing på 30 000 kronor per företag. När det gäller vårt förslag om att företagen inte ska betala någon avgift för att få behålla sitt godkännande innebär det en besparing på 150 000 kronor per företag i vårt nämnda exempel.

26.11.17 Behovsanpassat råd och stöd till mikroföretag

I avsnitt 23.2 redogör vi för våra förslag om att Livsmedelsverket ska underlätta den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet för mikroföretag och nystartade mikroföretag genom att till dessa verksamheter ge behovsanpassade råd och stöd. Vi har bedömt att det behovsanpassade rådet och stödet kunna ges till sådana företag som enligt EU klassas som mikroföretag. Vi bedömer att våra förslag underlättar för dessa företag i deras arbete genom att de får stöttning när det gäller hur de kan göra rätt från början. Detta kan bidra till att minska kostnaderna för företagen som förslagen riktar sig mot genom t.ex. minskad tid för uppföljande kontroller på grund av bristande regelefterlevnad.

Vi har i avsnitt 5.3.5 beskrivit att mikroföretag enligt EU:s definition är företag med färre än 10 anställda och som har en årsomsättning eller balansomslutning som understiger två miljoner euro. År 2025 fanns cirka 116 000 sådana livsmedelsföretag i livsmedelskedjan. Om det behovsanpassade rådet och stödet skulle tillhandahållas samtliga av dessa företag blir kostnadsbesparingen för varje enskilt företag mycket begränsat. Vi har dock i samma avsnitt gjort bedömningen

⁴⁸ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2010:10) om avgift för exportgodkännande.

att det primärt är de allra minsta företagen som kommer att ha det största behovet av behovsanpassat råd och stöd. Det är troligtvis även så att det är de allra minsta företagen som kommer att tillhandahållas det behovsanpassade rådet och stödet. Det är oklart hur många som företag som i slutändan kommer att beröras av våra förslag i denna del. Vi kan därför inte heller beräkna vilken ekonomisk skillnad det blir för företag med anledning av våra förslag.

26.11.18 Utökning av Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag

I avsnitt 23.4 redogör vi för vår bedömning att regeringen bör utöka Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag, gällande driften av nationellt centrum för mathantverk (Eldrimner), med uppgiften att upprätta och uppdatera branschriktlinjer för småskalig livsmedelsproduktion. Eldrimners uppdrag är att utveckla och bevara kunskapen inom mathantverk samt att främja småskaligt livsmedelsföretagande och småskalig livsmedelsproduktion. De branscher Eldrimner är inriktad på är bär-, frukt- och grönsaksförädling, mejeri, fiskförädling samt gårds-slakt och charkuteri. Uppdraget vi föreslår gäller att upprätta och utveckla sådana branschriktlinjer som kan förekomma inom det område Eldrimner är verksam.

Genom bättre tillgång på uppdaterade branschriktlinjer kan företag inom småskalig, hantverksmässig livsmedelsproduktion få ett stöd till att starta och driva företag, även om dessa företag ibland helt saknar branschorganisationer som kan arbeta med branschriktlinjer. Det kan motverka att dessa företag upplever att de regelverk de ska följa kan utgöra ett hinder mot tillväxt.

26.11.19 Sammanfattande effekter för olika verksamheter

I detta avsnitt redogör vi för vilka de sammanfattade effekterna blir av våra förslag för olika typer av anläggningar eller verksamheter när det kommer till ansvarig kontrollmyndighet. I tabell 26.4 nedan redogörs för antalet anläggningar eller verksamheter som berörs av våra förslag, om och när olika anläggningarna eller verksamheterna får en ny kontrollmyndighet (i tabellerna förkortad KM) samt huruvida de eventuellt får ytterligare eller färre kontrollmyndigheter (i tabellerna anges följande förkortningar: SLV för Livsmedelsverket,

SJV för Jordbruksverket, Lst för länsstyrelserna och kommun för kommunala kontrollmyndigheter). Tabellen tar inte hänsyn till att det i dag finns flera olika kontroller på de olika anläggningarna. Tabellen tar inte heller hänsyn till att ett och samma företag kan vara registrerat för flera olika anläggningar, t.ex. livsmedel-, foder- och ABP-anläggning. Tabellen utgår från regleringen i 23 § i livsmedelsförordningen, förordningen om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel och förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredje land.

Tabell 26.4 Antalet livsmedel-, foder och ABP-anläggningar 2023

Typ av anläggning eller verksamhet	Ungefärligt antal anläggningar eller verksamheter	Nuvarande kontrollmyndighet (KM)	KM om centralisering till SLV respektive SJV
Anläggningar som ska godkännas enligt art. 4 i förordning (EG) nr 853/2004 (853-anläggningar)	1 100 + 70 som är överlåtna från SLV till kommun	SLV (och i vissa fall kommun)	Överlåtna 853-anläggningar byter KM från kommun till SLV. Annars ingen skillnad.
Livsmedelsanläggningar i järnvägsvagnar, luftfartyg och fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk	10	SLV	Ingen skillnad.
Tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vin och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter	250	SLV	Ingen skillnad.
Anläggningar för dricks-vattenförsörjning	5 900 + 30 som är överlåtna från kommun till SLV	Kommun och SLV	De flesta anläggningarna byter KM från kommun till SLV.
Anläggningar för tillverkning av snus, snusliknande produkter och tuggtobak	20	Kommun	Samtliga anläggningar byter KM från kommun till SLV.
Anläggningar inom primärproduktion av livsmedel	38 000	Lst	Samtliga anläggningar byter KM från Lst till SLV.
Andra livsmedelsanläggningar, inklusive anläggningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel eller FCM-anläggningar	89 100 + 10 som är överlåtna från kommun till SLV	Kommun och SLV	De flesta anläggningarna byter KM från kommun till SLV.

Typ av anläggning eller verksamhet	Ungefärligt antal anläggningar eller verksamheter	Nuvarande kontrollmyndighet (KM)	KM om centralisering till SLV respektive SJV
Verksamheter som inte är anläggningar och som avser jägares överlåtelser av små mängder vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter	1 529	Länsstyrelsen i det län där jägaren är folkbokförd eller, om jägaren inte är folkbokförd i Sverige, Länsstyrelsen i Skåne län.	Samtliga verksamheter byter KM från Lst till SLV.
Export		Kontrolleras av samma KM som gör övrig livsmedelskontroll.	Samma förändring som avseende ordinarie KM för livsmedel.
Import av livsmedel vid gränsstation		SLV	Ingen skillnad.
Import av övriga livsmedel		Kommun	Ny KM är SLV.
ABP-anläggningar som godkänts och registrerats av SJV + anläggningar som ingen annan har	500	SJV	Ingen skillnad.
Kommunernas ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar och på lantbruk i primärproduktionen	Uppskattningsvis 50 000–75 000	Kommun	Samtliga verksamheter byter KM från kommun till SJV. Möjlighet till överflyttning av kontrollansvar till SLV.
Livsmedelsverkets ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar	1 150	SLV	Samtliga anläggningar byter KM till SJV. Möjlighet till överflyttning av kontrollansvar till SLV.
Transport av ABP	500	Lst	Ny KM blir SJV. Möjlighet till överflyttning av kontrollansvar till SLV.
Foderanläggningar inom primärproduktionen	46 000	Lst	Ny KM blir SJV. Möjlighet till överflyttning av kontrollansvar till SLV.
Foderanläggningar inom sekundärproduktionen	2 200	SJV	Ingen skillnad. Möjlighet till överflyttning av kontrollansvar till SLV.

Källa: Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Utifrån sammanställningen i tabell 26.4 går det att konstatera att en centralisering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket som utgångspunkt innebär att kontrollansvaret av ungefär 98 000 verksamheter och anläggningar kommer att ligga på Jordbruksverket, och ungefär 133 000 anläggningar eller verksamheter kommer att ligga på Livsmedelsverket. Såsom beskrivs ovan tar tabellen inte hänsyn till att ett och samma företag kan vara registrerat för flera olika anläggningar, t.ex. livsmedel-, foder- och ABP-anläggning. Våra förslag innebär däremot att det kommer finnas möjlighet att överlåta den operativa kontrollen av flera av dessa anläggningar eller verksamheter från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Hur många anläggningar som i slutändan kommer att beröras av denna möjlighet till överlåtelse är inte möjlig att uppskatta. Rimligtvis kommer kommunernas nuvarande ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar framöver skötas av Livsmedelsverket.

I tabell 26.5 anges antalet registrerade livsmedelsanläggningar och dricksvattenanläggningar utifrån anläggningstyp för 2023.

Tabell 26.5 Antalet registrerade livsmedelsanläggningar utifrån anläggningstyp 2023

Typ av anläggning	Antal med kommunal kontroll	Antal med kontroll av Livsmedelsverket
Industriell tillverkning	3 101	240
Produktion av animaliska livsmedel	1 628	1 114
Tillsatser och processhjälpmedel	42	0
Handel	17 274	7
Storhushåll (restauranger och kaféer)	48 440	1
Vård- och omsorg	13 730	0
Huvudkontor	1 549	1
Distribution och lagerhållning	4 013	102
Mobil verksamhet	3 182	24
Allmänna dricksvattenanläggningar	2 901	0
Övriga dricksvattenanläggningar	2 855	38

Källa: Livsmedelsverket

I tabell 26.6 anges antalet registrerade foderanläggningar inom olika typer av företag i Sverige för 2023.

Tabell 26.6 Antalet registrerade foderanläggningar inom olika typer av företag 2023

Typ av företag i foderproduktionen	Antal registrerade anläggningar
Primärproducenter (exempelvis lantbrukare som odlar vall eller andra grödor som används till foder, eller djurhållare som utfodrar livsmedelsproducerande djur)	Cirka 46 000
Foderleverantörer (företag som tillverkar eller importerar foderprodukter för försäljning i Sverige)	653
Transportörer (företag som transporterar foder till återförsäljare, djurhållare och andra kunder i landet)	500
Butik/lager (företag som transporterar foder till återförsäljare, djurhållare och andra kunder i landet)	1 030
Blandartjänster (företag som blandar kunders egna råvaror till foderblandningar)	22

Källa: Jordbruksverket

26.11.20 Konsekvenser för specifika verksamheter

Här nedan beskriver vi konsekvenserna för vissa specifika verksamheter som berörs av våra förslag. Våra exempel utgör ingen uttömmande lista utan är nedslag i vissa branscher eller olika typer av anläggningar.

Primärproduktionen

När det kommer till primärproducenterna innebär våra förslag att samtliga anläggningar kommer att byta kontrollmyndighet avseende livsmedelskontrollen från länsstyrelserna till Livsmedelsverket. Vad gäller foder- och ABP-kontrollen kommer samtliga anläggningar att byta kontrollmyndighet från länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna till Jordbruksverket. Våra förslag kommer således att beröra cirka 38 000 anläggningar inom primärproduktionen av livsmedel och cirka 46 000 anläggningar inom primärproduktionen av foder. Kontrollfrekvensen inom primärproduktionen av livsmedel och foder är i dag däremot låg. När det kommer till

siffran för antalet ABP-anläggningar inom primärproduktionen är denna oklar.

Genom möjligheten till överlåtelse av kontrollen av foder- och ABP-kontrollen innebär det en möjlighet att endast Livsmedelsverket blir ansvarig kontrollmyndighet för livsmedel, foder och ABP hos de primärproducenter där detta blir aktuellt. Syftet med möjligheten att överlåta kontrollansvaret är att tiden som tas i anspråk för företag när det gäller kontroll i vissa fall minskar, eller i vart fall är jämförbart med hur det är i dag. Länsstyrelserna kommer dock fortfarande att utföra bl.a. djurskyddskontroller och grundvillkorskontroller hos primärproducenterna och kommunerna kommer även fortsättningsvis att bl.a. utföra tillsyn enligt miljölagstiftningen. Detta innebär för företagen att länsstyrelserna och kommunerna alltså inom dessa områden kommer att utföra kontroller.

När det gäller de primärproducenter som samtidigt t.ex. har en butik, egen dricksvattenanläggning eller ett kafé har dessa i dag två kontrollmyndigheter, länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna. Om de också har en 853-anläggning, såsom ett mejeri, omfattas den delen huvudsakligen av Livsmedelsverkets kontroll. Med en centralisering till Livsmedelsverket får samtliga dessa anläggningar samma kontrollmyndighet, vilket innebär att tiden som företagen behöver lägga på kontroll förhoppningsvis minskar.

Våra förslag som gäller kontrollorganisationen innebär således att det blir en förändring i vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet för livsmedel-, foder och ABP-kontrollen. Samtliga primärproducenter kommer att få en annan eller andra kontrollmyndigheter att förhålla sig till, vilket kommer att bli en förändring för företagen. Om möjligheten till överlåtelse av kontrollansvaret tillämpas (avsnitt 19.4) så får många primärproducenter till och med färre myndigheter att förhålla sig till inom kontrollområdena.

När det kommer till kontrollen inom andra myndigheters ansvarsområden kvarstår dessa och företagen kommer fortsättningsvis att behöva förhålla sig till att det är andra kontrollmyndigheter som kontrollerar olika kontrollområden. I de fall överlåtelse inte sker eller inte är möjlig finns det möjlighet att effektivisera genom myndigheternas samverkan och samordning av kontrollen (kapitel 22). Eftersom kontrollen inom primärproduktionen är anslagsfinansierad ser vi inte att våra förslag med en förändrad kontrollorganisation leder till några ökade kostnader för företagen inom primärproduk-

tionen. Därutöver föreslår vi att ABP-kontrollen efter övertagande av Jordbruksverket ska anslagsfinansieras. Då våra förslag innebär en förändring av ansvarig kontrollmyndighet ser vi inte heller att det i längden blir någon skillnad i tidsåtgången vid kontrolltillfällena. Primärproducenterna kommer däremot att få ta del av de generella förenklingar och förbättringar som vi bedömer följer generellt av våra förslag, såsom kompetenshöjningar, kvalitetsförbättringar och likvärdighet som beskrivs i avsnitt 26.11.

Uppsamlingscentraler

När det kommer till uppsamlingscentraler för vilt innebär en centralisering till Livsmedelsverket att samtliga anläggningar får Livsmedelsverket som kontrollmyndighet. Uppsamlingscentralerna omfattas antingen av primärproduktionen eller så utgör de 853-anläggningar, och de anläggningar som i dag har länsstyrelserna som kontrollmyndighet får då en annan kontrollmyndighet. Effekterna av våra förslag blir således att anläggningarna inte längre kommer att behöva förhålla sig till olika kontrollmyndigheter, att den offentliga kontrollen blir mer likartad för samtliga anläggningar samt att företagens kostnader inte längre kommer att variera på grund av att det är olika ansvariga kontrollmyndigheter. När det kommer till antalet uppsamlingscentraler som påverkas av våra förslag är dessa få. Det finns 35 anläggningar i primärproduktionen och det saknas uppgifter hur många godkända anläggningar det finns med Livsmedelsverket som kontrollmyndighet. Det är dock rimligt att anta att det rör sig om få verksamheter.

Tillverkning av livsmedel och foder

När det kommer till våra förslag som gäller kontrollorganisationen innebär dessa att det blir en förändring i vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet för livsmedels- och foderkontrollen. Större andelen av de anläggningar som tillverkar livsmedel har i dag kommunerna som ansvarig kontrollmyndighet. Dessa anläggningar kommer att i stället för de kommunala kontrollmyndigheterna att få Livsmedelsverket som ansvarig kontrollmyndighet. Fodertillverkare kommer som utgångspunkt att få Jordbruksverket som an-

svarig kontrollmyndighet. Våra förslag kommer att beröra cirka 6 000 registrerade livsmedelsanläggningar och cirka 650 registrerade fodertillverkare. Största antalet fodertillverkare, dvs. de inom primärproduktionen, kommer såsom har redogjorts för ovan, att få Jordbruksverket som ansvarig kontrollmyndighet i stället för länsstyrelserna, eller om det sker en överlåtelse av kontrollen, Livsmedelsverket.

Eftersom våra förslag innebär en förändring av ansvarig kontrollmyndighet är det svårt att dra några slutsatser kring huruvida det blir några förändringar avseende företagens kostnader. Vi kan inte heller se att det i längden blir någon skillnad i tidsåtgången vid kontrolltillfällena. Vi bedömer dock att de förenklingar som kommer att följa generellt av våra förslag även kommer att komma livsmedels- och foderproducenterna till del.

När det kommer till kontrollen inom andra myndigheters ansvarsområden kvarstår dessa, och företagen kommer fortsättningsvis att behöva förhålla sig till att det är andra kontrollmyndigheter som kontrollerar olika kontrollområden. Anläggningarna kommer dessutom även fortsättningsvis att få kommunal tillsyn rörande miljölagstiftningen, vilket innebär att kommunerna alltjämt kommer att utföra kontroller utifrån miljölagstiftningen hos företagen.

Härutöver kan nämnas att 853-anläggningar omfattas huvudsakligen av Livsmedelsverkets kontrollansvar, vilket innebär att det inte kommer att bli någon förändring av ansvarig kontrollmyndighet för dessa anläggningar. Om 853-anläggningarna samtidigt har t.ex. en egen dricksvattenanläggning eller en butik, omfattas de delarna i verksamheten av den kommunala kontrollen. Med en centralisering till Livsmedelsverket får således samtliga anläggningar en och samma kontrollmyndighet i dessa delar, vilket borde innebära att tidsåtgången för dessa kontroller minskar.

Kombinerade livsmedels- och foderanläggningar kontrolleras i dag av Jordbruksverket beträffande foderverksamheten, medan livsmedelsverksamheten antingen kontrolleras av Livsmedelsverket eller de kommunala kontrollmyndigheterna. Med våra förslag är utgångspunkten för kombinerade livsmedels- och foderanläggningar att Jordbruksverket skulle kontrollera foderverksamheten, medan Livsmedelsverket skulle kontrollera livsmedelsverksamheten. Det kommer dock med möjligheten till överlåtelse finnas möjlighet att flytta över den operativa kontrollen av exempelvis foderkontrollen till Livsmedelsverket, vilket innebär att det blir en ny kontrollmyn-

dighet för foder, men samma kontrollmyndighet som gällande livsmedel. Detta borde också leda till minskade avgifter för dessa företag och att tidsåtgången för dessa kontroller minskar.

Distribution av livsmedel

Våra förslag som gäller kontrollorganisationen innebär att det blir en förändring i vilken myndighet som är ansvarig kontrollmyndighet för de företag som arbetar med distribution av livsmedel. Kontrollen av partihandel, lagring och transport och liknande anläggningar har i dag kommunerna som ansvarig kontrollmyndighet. Dessa anläggningar kommer att i stället för de kommunala kontrollmyndigheterna att få Livsmedelsverket som ansvarig kontrollmyndighet. Våra förslag kommer att beröra drygt 4 100 registrerade livsmedelsanläggningar. Eftersom våra förslag innebär en förändring av ansvarig kontrollmyndighet är det svårt att dra några slutsatser kring huruvida det blir några förändringar avseende företagens kostnader. Vi kan inte heller se att det i längden blir någon skillnad i tidsåtgången vid kontrolltillfällena. Vi bedömer dock att de aktuella företagen kommer att få ta del av de generella förenklingar som vi bedömer följer generellt av våra förslag, såsom bl.a. kompetenshöjningar och kvalitetsförbättringar, se avsnitt 26.11. Anläggningarna kommer dock även fortsättningsvis att få kommunal tillsyn rörande miljölagstiftningen, vilket innebär att kommunerna alltjämt kommer att utföra kontroller utifrån miljölagstiftningen hos företagen.

Försäljning av mat

Dagligvaruhandeln, gårdsbutiker, apotek och torghandel och liknande anläggningar har i dag kommunerna som ansvarig kontrollmyndighet. Dessa anläggningar kommer att i stället för de kommunala kontrollmyndigheterna få Livsmedelsverket som ansvarig kontrollmyndighet. Våra förslag kommer att beröra drygt 17 000 registrerade livsmedelsanläggningar. Eftersom våra förslag innebär en förändring av ansvarig kontrollmyndighet är det svårt att dra några slutsatser kring huruvida det blir några förändringar avseende företagens kostnader. Vi kan inte heller se att det i längden blir någon skillnad i tidsåtgången vid kontrolltillfällena. Vi bedömer dock att de aktuella

företagen kommer att få ta del av de generella förenklingar som vi bedömer följer av våra förslag, såsom bl.a. kompetenshöjningar hos inspektörer, likvärdighet och kvalitetsförbättringar, se avsnitt 26.11. Anläggningarna kommer dock även fortsättningsvis att få kommunal tillsyn rörande miljölagstiftningen via kommunerna. Kommunerna kommer även att fortsättningsvis att ansvara för kontrollen av lagstiftningen som rör tobak, bygglov, receptfria läkemedel m.m. Kommunerna kommer således även fortsättningsvis att utföra kontroller utifrån andra lagstiftningar som är aktuella för det enskilda företaget. För det fall kontrollmyndigheterna samverkar med kommunerna som alltjämt kommer utföra viss tillsyn kan fördelar uppstå ur företagens perspektiv.

Servering av mat och dryck

Anläggningar såsom t.ex. restauranger, kaféer och skolkök har i dag kommunerna som ansvarig kontrollmyndighet. Dessa anläggningar kommer att i stället för de kommunala kontrollmyndigheterna få Livsmedelsverket som ansvarig kontrollmyndighet. Våra förslag kommer att beröra drygt 62 000 registrerade livsmedelsanläggningar. Eftersom våra förslag innebär en förändring av ansvarig kontrollmyndighet är det svårt att dra några slutsatser kring huruvida det blir några förändringar avseende företagens kostnader. Vi kan inte heller se att det i längden blir någon skillnad i tidsåtgången vid kontrolltillfällena. Vi bedömer dock att de aktuella företagen kommer att få ta del av de generella förenklingar som vi bedömer följer generellt av våra förslag, såsom bl.a. kompetenshöjningar, likvärdighet och kvalitetsförbättringar, se avsnitt 26.11. Anläggningarna kommer dock även fortsättningsvis att få kommunal tillsyn rörande miljölagstiftningen. Kommunerna kommer även att fortsättningsvis att ansvara för kontrollen av lagstiftningen som rör bygglov, alkohol, brandskydd m.m. Kommunerna kommer således även att utföra kontroller utifrån andra lagstiftningar som kan vara aktuella för den enskilda anläggningen.

26.12 EU-perspektiv

Vi har kunnat konstatera att flera av de problem som finns med dagens kontrollstruktur bottnar i att myndighetsstrukturen inte är ändamålsenlig med de krav som ställs i EU-rätten. En grundläggande princip inom EU-rätten på livsmedelsområdet är att den ska omfatta alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan från producent till konsument, dvs. hela livsmedelskedjan från jord till bord. EU-lagstiftningen anlägger ett integrerat perspektiv på livsmedelssäkerhet i syfte att säkerställa en hög livsmedels- och foder-säkerhet och ett gott djurskydd för en effektivt fungerande inre marknad. Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att kontrollorganisation för livsmedel, foder och ABP på ett bättre sätt har möjlighet att uppfylla de krav på organisationen och kontrollen som kontrollförordningen ställer upp. Förslagen innebär således att den svenska kontrollorganisationen bättre stämmer överens med de krav som ställs i EU-rätten. Detta ökar i förlängningen förtroendet för kontrollorganisationen men även för svenska livsmedels- och foderproducerande företag.

När det gäller djurskyddskontroll vid slakt har vi konstaterat att myndigheternas ansvarsfördelning är otydlig samt att den svenska tillämpningen av regelverket inte heller fullt ut tillgodoser de krav som EU ställer på att en officiell veterinär ska utföra djurskyddskontroll av transport till slakt. Vi bedömer även i detta avseende att våra förslag innebär att den svenska kontrollorganisationen bättre överensstämmer med EU-rätten.

26.13 Konsekvenser för samhället

Våra förslag med Livsmedelverket och Jordbruksverket som kontrollmyndigheter och att dessa i vart fall ska vara representerade i varje län leder till att den statliga närvaron i landet stärks. Beroende på hur organisationerna utformas kan det dock uppstå längre avstånd till kontrollmyndigheten för en del enskilda, jämfört med i dag. Om dessa inte i stället kan nyttja alternativa kontaktvägar eller hantera sina ärenden i samband med myndighetens besök i verksamheten kommer de som vill besöka kontrollmyndigheten fysiskt få svårare att komma i kontakt med myndigheten.

Våra förslag om vissa avgiftslättnader för företag bidrar till ökad konkurrenskraft, en levande landsbygd med tillväxt och sysselsättning samt till en ökad beredskap.

26.13.1 Konsekvenser för samhällsviktig verksamhet

Livsmedelskontrollen upprätthåller en samhällsviktig funktion och ska fungera både i förberedande syfte och under en pågående samhällsstörning. Med nuvarande kontrollorganisation ansvarar varje kontrollmyndighet för att kunna fullgöra det uppdraget, och ska för ändamålet göra en risk- och konsekvensanalys och kontinuitetsplaner. Härvid ska myndigheten utgå ifrån de förutsättningar som är aktuella inom det område myndigheten verkar, t.ex. avseende geografiskt läge, typ av kontrollobjekt samt erfarenheter från tidigare händelser och budget. Myndigheten måste undersöka hur den kan säkerställa de resurser som behövs för att utföra kontrollen. Livsmedelsverket ansvarar för nationell samordning av beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning efter primärproduktion och dricksvattenförsörjning (se avsnitt 7.6).

Våra förslag innebär att uppgifterna som idag utförs av lokala och regionala kontrollmyndigheter koncentreras till Livsmedelsverket, vilket ökar myndighetens operativa resurser att agera vid en samhällsstörning, och minskar arbetet med att vägleda och samordna de nuvarande 269 kontrollmyndigheterna. Våra förslag medför också stora krav på att myndigheten kan kunna hantera sina uppgifter i hela landet vid en krissituation. Ett sätt att minska sårbarheten är att ha en decentraliserad organisation, inte bara avseende den operativa kontrollen, utan även i fråga om ledning och styrning. Med funktioner som t.ex. chefer och chefsstöd, jurister, HR-funktioner, rådgivare till företag och allmänheten på flera ställen i landet kan verksamheten bli mer robust, än om detta förläggs till bara ett ställe i organisationen. Vidare behöver kontinuitet i olika stödsystem såsom anläggningsregister och diariesystem säkerställas. Livsmedelsverket måste också säkerställa samverkan med andra involverade aktörer.

I nuvarande kontrollorganisation finns en decentralisering på så vis att alla kommuner är kontrollmyndigheter, vilket kan sägas utgöra en god grundförutsättning ur beredskapssynpunkt. Å andra sidan

gör sig nackdelarna med nuvarande kontrollorganisation i stort sig påminna även inom detta specifika område (se kap. 12, 14 och 16), och det går inte att säga att nuvarande kontrollorganisation totalt sett har bättre förutsättningar att fungera vid en samhällsstörning.

Konsekvenser för kommunernas ansvar avseende beredskap behandlas i avsnitt 26.5.1.

26.13.2 Konsekvenser för jämställdheten m.m.

Förslagen väntas inte få några konsekvenser för miljön. Beroende på hur de nya organisationerna utformas kan dock mängden tjänsteresor påverkas. Inte heller påverkas den personliga integriteten eller jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslagen förväntas inte heller försvåra möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

26.13.3 Konsekvenser för enskilda

Våra förslag om en ny kontrollorganisation syftar till att den offentliga kontrollen ska vara verkningsfull, effektiv och enhetlig. Att den offentliga kontrollen är väl fungerande är avgörande för att kunna säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen inom områdena livsmedel, foder och ABP. Ytterst handlar det om att livsmedel och foder ska vara säkra och att det inte förekommer fusk med produkternas innehåll. Hantering av ABP ska ske på ett sätt som hindrar smittor från att spridas. Gällande djurskydd i samband med slakt omfattas även främjandet av en god djurvälstånd och respekt för djuren. Konsekvenserna för enskilda av att kontrollstrukturen förändras för att bättre tillgodose detta ser vi enbart som positiva.

Att skapa likvärdiga och förutsägbara förutsättningar för alla företag är en viktig del av regeringens arbete med att förenkla regelverket och göra det lättare att starta och driva företag i Sverige, vi beskriver mer om det i avsnitt 26.11. Vi bedömer att förändringarna i det sammanhanget kommer att leda till ett ökat förtroende för kontrollkedjan bland allmänheten. Vi noterar att det fanns ett sådant motiv inför beslutet att överföra kontrollansvar för djurskydd från kom-

munerna till staten.⁴⁹ Vi kan också konstatera att Norges kontrollorganisation genom reformen ökade sitt anseende (kapitel 10).

26.13.4 Konsekvenser för anställda inom kommun och länsstyrelse

Vårt förslag bedöms få effekter för de personer som i dag arbetar med offentlig kontroll inom de myndigheter vars kontrolluppdrag förändras. Detta eftersom det kan aktualisera arbetsrättsliga aspekter om arbetsgivaren behöver säga upp anställda. Å andra sidan väntas det totala antalet inspektörer som behövs inom den offentliga kontrollen vara tämligen oförändrat varför det stora flertalet berörda inspektörer kan antas erbjudas anställning vid Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Arbetstillfällen kommer alltså att finnas vid Livsmedelsverket och Jordbruksverket och det skapar nya möjligheter för de som vill arbeta inom livsmedelskedjan. Eftersom Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer att ha ett brett kontrollansvar och vara nationella kontrollmyndigheter i stället för lokala och regionala myndigheter såsom kommuner och länsstyrelser, kan det leda till utökade möjligheter till karriär, kompetensutveckling och specialisering för medarbetare. Livsmedelsverket och Jordbruksverket verkar nationellt, till skillnad från kommuner och länsstyrelser som verkar lokalt respektive regionalt. Det kan underlätta medarbetares mobilitet inom landet, dvs. att en medarbetare kan flytta utan att behöva byta arbetsgivare på grund av att pendlingsavståndet blir för långt. Myndigheternas utökade ansvarsområden ger möjligheter för medarbetare att utveckla ny kompetens inom ett närliggande kontrollområde eller inom ett specialområde.

Vår bedömning är att en större arbetsplats kan ha lättare stå emot utmaningar som förekommer oavsett huvudman, men som kan bli mer kännbara på en arbetsplats med få anställda. T.ex. kan en större organisation hantera jävsituationer genom att rotera inspektörer, förebygga hotfulla situationer genom att inspektörer arbetar i par när så behövs och ett större arbetslag ger mindre sårbarhet vid sjukfrånvaro. En större organisation kommer att ha lättare att ta sig an nya arbetsuppgifter som kontroll av nya områden eller ny lagstiftning utan att vara beroende av enskilda medarbetare. Flera personer som

⁴⁹ Prop. 2007/08:63 *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi*.

i dag är ensamma i sin profession inom en myndighet kommer att få kollegor om de i stället arbetar hos Livsmedelsverket eller Jordbruksverket. Allt detta kan innebära att personer som innan arbetat själva inom sitt kontrollområde upplever en psykologisk avlastning och minskad stress. På det viset kan våra förslag förbättra arbetsmiljön för flera personer som arbetar med operativ kontroll. Beroende på hur Livsmedelsverket och Jordbruksverket väljer att bygga upp sina organisationer kan det också innebära att vissa personer som tidigare har haft en fysisk arbetsplats, i sin roll på den nya myndigheten i stället kommer att utgå från hemmet. Då kan vardaglig fysisk samvaro med kollegor bytas mot en digital arbetsmiljö som kompletteras av fysiska träffar. Utfallet av detta beror dock på hur myndigheterna väljer att organisera sig. Det behöver inte heller upplevas som en nackdel då olika personligheter kan föredra olika arbetsförhållanden.

Den reform våra förslag innebär är en stor förändring och berör många personer. Detta kan orsaka osäkerhet och oro innan planen för reformen har blivit mer konkret. Vi bedömer också att den kan ge upphov till många praktiska frågor som inte kan besvaras inom den här utredningen, utan är sådana som endast de myndigheter som blir kontrollmyndigheter kan hantera (avsnitt 19.6). Som vi har beskrivit under rubriken bemanning i avsnitt 26.4.1 samt 26.4.2 är det angeläget att Livsmedelsverket och Jordbruksverket tidigt etablerar en dialog med den befintliga kåren av inspektörer och löpande informera den om sina planer. En viktig part i det arbetet är de fackförbund som organiserar inspektörer, t.ex. Naturvetarna, som har stor kunskap om inspektörernas arbetsmiljö. Förbundet gjorde en enkätundersökning hos sina medlemmar under perioden 25 maj 2024–21 augusti 2024. Bland medskicken inför denna utredning fanns följande kommentarer.

- Säkerställ att bemanningen på alla myndigheter ger tid för utveckling, samverkan och återhämtning. Analysera hur resursfördelningen och storleken på tillsynsmyndigheten påverkar handläggarnas förutsättningar att arbeta effektivt.
- Ställ krav på myndigheternas samverkan, för ökad likvärdighet i bedömningar och tydlighet gentemot företagen.
- Stärk möjligheten till praktisk nationell kompetensutveckling kring dokumentation, och bedömningar.

- Inför ett nationellt digitalt system för tillsynsmyndigheterna för ökad effektivitet och minskad arbetsbelastning.
- Undersök möjligheterna att skapa ett avgiftssystem som bidrar till en god arbetsmiljö och innehåller positiva incitament för företagarna.

Vi noterar att vilken arbetsgivare inspektörerna har, inte framhävts som en faktor av betydelse. Däremot nämns både vikten av likvärdighet och effektivitet vilka enligt vår bedömning kommer att öka med våra förslag.

26.13.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi bedömer att centralisering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket kommer att stärka möjligheterna att ha överblick över hela livsmedelskedjan nationellt och på så vis underlätta upptäckt av oseriösa aktörer som inte följer regler. Med våra förslag kan myndigheterna inom respektive ansvarsområde, utan hinder av geografiska och administrativa gränser, följa aktörer som flyttar sig inom landet. Förslagen om centralisering ligger i linje med förslagen i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*.⁵⁰

Den 1 juli 2023 trädde lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete i kraft och kommunerna fick ett nytt ansvar att arbeta brottsförebyggande. Vissa kommuner har som en del i det arbetet byggt upp samarbeten mellan livsmedelskontroll, andra kontroll- och tillsynsmyndigheter samt brottsbekämpande myndigheter. Myndigheterna gör gemensamma insatser mot den organiserade brottsligheten, t.ex. Klöveroperationerna.⁵¹ Det är inte alla kommunala kontrollmyndigheter som har utvecklat den typen av samverkan, men det som finns riskerar att gå förlorat när ansvaret för livsmedelskontroll flyttas från kommunerna till Livsmedelsverket. Här är det dock viktigt att Livsmedelsverket arbeta aktivt med att tillvarata upparbetade samarbeten och framgångsrika metoder.

⁵⁰ SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan*.

⁵¹ <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/syd/2024/oktober/bredsida-mot-kriminella-sektorn-i-helsingborg/>, hämtad den 24 januari 2025.

26.14 Utvärdering av förslagen

Bedömning: Konsekvenserna av de förslag vi lämnar i detta betänkande bör utvärderas.

Vi har i detta kapitel redogjort för de olika konsekvenser som vi bedömer att våra förslag kommer att medföra. De faktiska konsekvenserna av förslagen bör utvärderas på lämpligt sätt. En sådan utvärdering bör inkludera hur förslagen har påverkat myndigheternas och företagens kostnader. En sådan utvärdering kan lämpligen göras av exempelvis Statskontoret. Utvärdering kan ske etappvis utifrån de olika ikraftträdandedatum vi har föreslagit.

Vi har också i avsnitt 24.5 gjort bedömningen att regeringen bör bevaka och följa upp utvecklingen av företagens kostnader för offentlig kontroll för att kunna säkerställa att företagens konkurrenskraft inte påverkas negativt.

27 Författningskommentar

27.1 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

11 §

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket *och* andra statliga myndigheter (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av kontrollmyndigheterna och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

I paragrafen anges vilka som är ansvariga kontrollmyndigheter enligt lagen samt att ansvariga kontrollmyndigheter även ansvarar för att utföra annan offentlig verksamhet enligt vad som anges i lagen och i föreskrifter som regeringen meddelar.

Ändringen i paragrafen innebär att kommunerna och länsstyrelserna har strukits från uppräkningsdelen i första stycket och att det inte längre i sista stycket anges att en kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 19.1.2.

12 §

Den myndighet som utövar offentlig kontroll ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

I paragrafen, som motsvarar andra stycket i den tidigare lydelsen, anges att det är den myndighet som utövar offentlig kontroll som ansvarar för vissa rådgivande uppgifter.

Eftersom länsstyrelserna och kommunerna inte längre ska vara kontrollmyndighet enligt lagen finns det inte längre några behov att Livsmedelsverket eller länsstyrelserna samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet. Första stycket är därför borttaget. Övervägandena finns i avsnitt 19.1.2.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

19 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

Rubriken och paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som innebär att kontrollmyndigheter ska lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen innefattar en skyldighet för en kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, att anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten. När det gäller begreppet åtgärder innefattar det bl.a. sådana åtgärder som anges i artikel 137 och 138 i förordning (EU) 2017/625. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.4.

19 c §

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Paragrafen är ny. I denna införs en skyldighet för en kontrollmyndighet att på begäran av en annan kontrollmyndighet lämna en uppgift om uppgiften behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.4.

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

I paragrafen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet samt om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Eftersom kommunerna inte längre ska vara kontrollmyndighet enligt lagen finns det inte längre något behov av att det finns ett bemyndigande som innefattar rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter. Ändringen i paragrafen innebär att andra stycket har tagits bort. Övervägandena finns i avsnitt 19.1.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 19 b och 19 c §§ och i övrigt den 1 januari 2028.

2. Den upphävda bestämmelsen i 31 § gäller dock fortfarande för en kommunal nämnds beslut om avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

I ikraftträdandebestämmelsen punkten 1 anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om de föreslagna bestämmelserna i 19 b och 19 c §§ om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter, och i övrigt den 1 januari 2028. Motivet till detta är att det är angeläget att den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna träder i kraft i god tid innan de nya bestämmelserna om kontrollansvar träder i kraft. Övervägandena finns i avsnitt 25.1 och 25.4.

I punkten 2 anges att en särskild övergångsbestämmelse ska införas genom att den upphävda bestämmelsen i 31 § fortfarande ska

gälla för en kommunal nämnds beslut om avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 25.1.1.

27.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

12 §

Offentlig kontroll utövas av Statens jordbruksverk, andra statliga myndigheter och kommunerna (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av kontrollmyndigheterna och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

En kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

I paragrafen anges vilka som är ansvariga kontrollmyndigheter enligt lagen samt att ansvariga kontrollmyndigheter även ansvarar för att utföra annan offentlig verksamhet enligt vad som anges i lagen och i föreskrifter som regeringen meddelar.

Ändringen i paragrafen innebär att länsstyrelserna har strukits från uppräknningen i första stycket. Kommunerna kommer alltså att utföra ABP-kontroll av de transporter som kör matavfall i kategori 3. Övervägandena finns i avsnitt 19.2.3.

Överlåtelse av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

16 §

Jordbruksverket får, i samråd med *Livsmedelsverket*, besluta att ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om *en viss typ av anläggning ska överlåtas från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. Ett sådant beslut får fattas i fråga om anläggningar som utöver livsmedel hanterar foder, animaliska biprodukter, eller foder och animaliska biprodukter om det är till nytta för enskilda anläggningar.*

Jordbruksverket får besluta att ansvaret ska lämnas tillbaka till *verket, om Livsmedelsverket och Jordbruksverket är överens om det.*

Paragrafen har med ändringarna fått en ny innebörd. I paragrafen föreskrivs möjligheten att överlåta ansvaret för offentlig kontroll

och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss typ av anläggning från Jordbruksverket till Livsmedelsverket. I andra stycket anges också att ansvaret ska lämnas tillbaka om myndigheterna är överens om det. Övervägandena finns i avsnitt 19.4.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

20 b §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

Rubriken och paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som innebär att kontrollmyndigheter ska lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen innefattar en skyldighet för en kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, att anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten. När det gäller begreppet åtgärder innefattar det bl.a. sådana åtgärder som anges i artikel 137 och 138 i förordning (EU) 2017/625. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.4.

20 c §

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Paragrafen är ny. I denna införs en skyldighet för en kontrollmyndighet att på begäran av en annan kontrollmyndighet lämna en uppgift om uppgiften behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.4.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 20 b och 20 c §§ och i övrigt den 1 januari 2028.

I ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om den föreslagna bestämmelsen i 20 b och 20 c §§ om uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter, och i övrigt den 1 januari 2028. Motivet till detta är att det är angeläget att den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna träder i kraft i god tid innan de nya bestämmelserna om kontrollansvar träder i kraft. Övervägandena finns i avsnitt 25.1 och 25.4.

27.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

4 §

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket (*kontrollmyndigheten*) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av *kontrollmyndigheten* och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

I paragrafen anges vilka som är ansvariga kontrollmyndigheter enligt lagen samt att ansvariga kontrollmyndigheter även ansvarar för att utföra annan offentlig verksamhet enligt vad som anges i lagen och i föreskrifter som regeringen meddelar.

Ändringen i paragrafen innebär att kommunerna och länsstyrelserna har strukits från uppräkningslistan i första stycket och att det inte längre i sista stycket anges att en kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

6 §

Kontrollmyndigheten ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

I paragrafen anges att det är den myndighet som utövar offentlig kontroll som ansvarar för vissa rådgivande uppgifter.

Eftersom länsstyrelserna och kommunerna inte längre ska vara kontrollmyndighet enligt lagen finns det inte längre några behov av att Livsmedelsverket eller länsstyrelserna samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet. Första stycket är därför borttaget. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

7 §

Kontrollmyndigheten ska verka för att åtgärder vidtas mot överträdelser av lagen, av de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller av de EU-bestämmelser som kompletteras av lagen.

I bestämmelsens andra stycke görs en redaktionell ändring där ordet kontrollmyndigheterna ändras till kontrollmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas, och
2. skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften.

I paragrafen görs en följdändring, på så sätt att punkten 2 har strukits, med anledning av ändringen i 6 § i lagen. Tidigare punkten 3 har nu i stället blivit punkt 2 i bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

18 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

I paragrafen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet samt om beräkningen av de avgifter som tas ut av en statlig myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Eftersom kommunerna inte längre ska vara kontrollmyndighet enligt lagen finns det inte längre något behov av att det finns ett bemyndigande som innefattar rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter. Ändringen i paragrafen innebär att andra stycket har tagits bort. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

I ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2028. Övervägandena finns i avsnitt 25.1.

27.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

2 §

Offentlig kontroll utövas av Livsmedelsverket och Statens jordbruksverk (kontrollmyndigheterna) enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Annan offentlig verksamhet utförs av kontrollmyndigheterna och andra statliga myndigheter enligt vad som anges i denna lag och i föreskrifter som regeringen meddelar.

I paragrafen anges vilka som är ansvariga kontrollmyndigheter enligt lagen samt att ansvariga kontrollmyndigheter även ansvarar för att utföra annan offentlig verksamhet enligt vad som anges i lagen och i föreskrifter som regeringen meddelar.

Ändringen i paragrafen innebär att kommunerna och andra statliga myndigheter har strukits från uppräkningslistan i första stycket och att det inte sista stycket inte längre anges att en kommuns uppgift ska fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

11 §

Utöver vad som följer av de EU-förordningar som anges i 1 § får en kontrollmyndighet besluta de förelägganden som behövs för att EU-förordningarna, de beslut som har meddelats med stöd av EU-förordningarna, denna lag, de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller de beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att 10 § i lagen upphävs. Följdändringen innebär att hänvisningen till 10 § i lagen tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

26 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från de EU-förordningar som anges i 1 §,
2. särskilda ekologiska produktionsregler,
3. hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas,
4. skyldighet för ett kontrollorgan att lämna uppgifter till en kontrollmyndighet,
5. skyldighet för ett kontrollorgan att ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften, och
6. skyldighet för ekologiska aktörer att lämna uppgifter om sin verksamhet till en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan.

I paragrafen anges i vilka fall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om. Ändringen i paragrafen innebär att möjligheten att meddela föreskrifter om

skyldighet för kommun att lämna uppgifter till en kontrollmyndighet har strukits i punkten 4. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

I ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2028. Övervägandena finns i avsnitt 25.1.

27.5 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)

8 kap.

Uppgiftsskyldighet mellan kontrollmyndigheter

7 a §

En kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten.

Rubriken och paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs en uppgiftsskyldighet som innebär att kontrollmyndigheter ska lämna den information och de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt kontrollförordningen. Bestämmelsen innefattar en skyldighet för en kontrollmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till åtgärder med stöd av förordning (EU) 2017/625 men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, att anmäla denna omständighet till den behöriga myndigheten. När det gäller begreppet åtgärder innefattar det bl.a. sådana åtgärder som anges i artikel 137 och 138 i förordning (EU) 2017/625. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.4.

7 b §

En kontrollmyndighet ska också lämna en uppgift om den begärs av en annan kontrollmyndighet och som behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625.

Paragrafen är ny. I denna införs en skyldighet för en kontrollmyndighet att på begäran av en annan kontrollmyndighet lämna en uppgift om uppgiften behövs för den myndighetens offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625. Övervägandena finns i avsnitt 20.1.4.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

I ikraftträdandebestämmelsen anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027. Motivet till detta är att det är angeläget att den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna träder i kraft i god tid innan de nya bestämmelserna om kontrollansvar träder i kraft. Övervägandena finns i avsnitt 25.4.

Referenser

Författningar

Lagar

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förvaltningsprocesslag (1971:291).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Bisjukdomslag (1974:211).

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Miljöbalk (1998:808).

Epizootilag (1999:657).

Zoonoslag (1999:658).

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Smittskyddslag (2004:168).

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Livsmedelslag (2006:804).

Lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Lag (2009:619) om djurskyddskontrollregister.

Lag (2009:1254) om officiella veterinärer.

Lag (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.

Plan- och bygglag (2010:900).
Alkohollag (2010:1622).
Lag (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.
Kommunallag (2017:725).
Förvaltningslag (2017:900).
Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).
Djurskyddslag (2018:1192).
Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter.
Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Förordningar

Bisjukdomsförordning (1974:212).
Arkivförordning (1991:446).
Avgiftsförordning (1992:191).
Kommittéförordningen (1998:1474).
Epizootiförordning (1999:659).
Zoonosförordning (1999:660).
Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.
Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
Förordning (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från tredje land.
Livsmedelsförordning (2006:813).
Internrevisionsförordning (2006:1228).
Förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.
Förordning (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.
Myndighetsförordning (2007:515).
Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
Förordning (2009:620) om djurskyddskontrollregister.

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).
Förordning (2009:1390) om officiella veterinärer.
Förordning (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.
Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.
Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.
Miljötillsynsförordningen (2011:13).
Förordning (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion.
Förordning (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel.
Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.
Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
Förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag.
Förordning (2018:1500) om stöd för åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin.
Djurskyddsförordning (2019:66).
Tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.
Förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.
Avfallsförordning (2020:614).
Förordning om engångsprodukter (2021:996).
Tillkännagivande (2022:15) av de EU-bestämmelser som lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar.
Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
Tillkännagivande (2023:85) av de EU-bestämmelser som livsmedelslagen (2006:804) kompletterar.

Myndighetsföreskrifter

LIVSFS 2005:20, Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien.
LIVSFS 2005:21, Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel.

- LIVSFS 2009:13, Livsmedelsverkets föreskrifter om rapportering och vissa andra skyldigheter för kontrollmyndigheter.
- LIVSFS 2010:10, Livsmedelsverkets föreskrifter om avgift för exportgodkännande.
- LIVSFS 2021:8, Livsmedelsverkets föreskrifter med avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.
- LIVSFS 2022:8, Livsmedelsverkets föreskrifter om registrering och godkännande.
- LIVSFS 2022:12, Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.
- LIVSFS 2023:2, Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll.
- SJVFS 1999:101, Statens jordbruksverks föreskrifter om zoonotiska sjukdomar.
- SJVFS 2004:2, Statens jordbruksverks föreskrifter om bekämpande av salmonella hos djur.
- SJVFS 2006:84, Statens jordbruksverks föreskrifter om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur och människor.
- SJVFS 2007:21, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.
- SJVFS 2015:7, Statens jordbruksverks föreskrifter om officiella veterinärer.
- SJVFS 2018:33, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder.
- SJVFS 2019:7, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur.
- SJVFS 2019:8, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om slakt och annan avlivning av djur.
- SJVFS 2019:75, Statens jordbruksverks föreskrifter om avgifter för offentliga kontroller.
- SJVFS 2021:10, Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen.

SJVFS 2022:13, Statens jordbruksverks föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet.

SJVFS 2023:15, Statens jordbruksverks föreskrifter om förebyggande och bekämpning av vissa djursjukdomar.

ESVFA 2022:5, Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om avgifter.

Rättsfall

EU-domstolens dom den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd mot Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri och Fødevarestyrelsen, Mål C-112/15.

EU-domstolens dom den 19 december 2019, Exportslakterij J. Gosschalk, C-477/18 och C-478/18, ECLI:EU:C:2019:1126.EU.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 19 februari 2021 (HFD 2021 ref. 10).

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 22 december 2021 (HFD 2021 not. 58).

Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 4 november 2024, mål nr 2172-24.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 14 november 2024, mål nr 2259-24.

Kammarrätten i Stockholms dom den 26 november 2018, mål nr 2668–18.

Kammarrätten i Stockholms dom den 23 oktober 2020, mål nr 5065-18.

Kammarrätten i Stockholms dom den 21 oktober 2021, mål nr 4940-20.

Kammarrätten i Stockholms dom den 4 mars 2024, mål nr 460-24.

Kammarrätten i Stockholms dom den 4 november 2024, mål nr 492–24.

Kammarrätten i Stockholms beslut den 13 december 2024, mål nr 3737-24.

Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 19 oktober 2021,
mål nr 4318-21.

Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 22 november 2024,
mål nr 3082-23.

Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 22 november 2024,
mål nr 8144-23.

Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 22 november 2024,
mål nr 8179-23.

Internationella konventioner, EU-rätt m.m.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
och de grundläggande friheterna (1950).

Konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling
av personuppgifter (1981).

EU-rättsakter m.m.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av
den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för före-
byggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel
spongiform encefalopati.

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

Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om defini-
tionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/99/EG av den 17 novem-
ber 2003 om övervakning av zoonoser och zoonotiska smittämnen.

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

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

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.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (i kraft den 1 december 2009).

Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förord-

- ning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna.
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.
- Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.
- Kommissionens förordning (EU) 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.
- Kommissionens förordning 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1375 av den 10 augusti 2015 om fastställande av särskilda bestämmelser för offentlig kontroll av trikiner i kött.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").
- Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/300 av den 19 februari 2019 om upprättande av en allmän plan för hantering av kriser på området för livsmedels- och fodersäkerhet.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/624 av den 8 februari 2019 om särskilda bestämmelser för utförandet av offentlig kontroll av produktion av kött och för produktions- och återutläggningsområden för levande musslor.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1715 av den 30 september 2019 om fastställande av bestämmelser för ett dato-

- riserat informationshanteringssystem för offentlig kontroll och dess systemkomponenter (Imsoc-förordningen).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvatten-direktivet).
- Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1374 av den 12 april 2021 om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.
- Kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpningen av bestämmelserna avseende revisioner som ska utföras enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625 (2021/C 66/02).
- Kommissionens tillkännagivande den 8 december 2022 om genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625.
- Kommissionens förordning (EU) 2022/2472 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2465 av den 17 augusti 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller handelsnormerna för ägg.
- Kommissionens förordning (EU) 2022/2473 av den 14 december 2022 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.
- Kommissionens förordning 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionens förordning (EU) 2024/3118 av den 10 december 2024 om ändring av förordning (EU) nr 1408/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn.

Kommissionens tillkännagivande den 8 november 2024 om genomförandet av kontrollförordningen.

Andra länders rättsakter m.m.

Finland

Lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009).

Lag om animaliska biprodukter (517/2015).

Livsmedelslag (297/2021).

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygien (318/2021).

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om Livsmedelsverkets avgiftsbelagda prestationer (1428/2023).

Norge

Forskrift om gebyr i matförvaltningen, FOR-2004-01-28-221.

Det kongelige Landbruksdepartement, St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) for budsjetterminen 2003, Om en ny organisering av matförvaltningen m.m.

Tyskland

Allmän administrativ föreskrift om principer för att utföra officiell övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna i livsmedelslagstiftningen, lagen om animaliska biprodukter, vinlagstiftningen, foderlagstiftningen och tobakslagstiftningen (AVV ramövervakning – AVV RÜb). Ikraftträdande 20 januari 2021.

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1973/90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1984/85:149, *om lag om foder.*
- Prop. 1985/86:80, *om ny förvaltningslag.*
- Prop. 1990/91:117, *om en ny kommunallag.*
- Prop. 1991/92:170, *om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).*
- Prop. 1993/94:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95 m.m.*
- Prop. 2002/03:99, *Det nya Skatteverket.*
- Prop. 2005/06:128, *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*
- Prop. 2007/08:63, *Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi.*
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*
- Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:147, *Ny djurskyddslag.*
- Prop. 2017/18:151, *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*
- Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning.*
- Prop. 2020/21:157, *Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.*
- Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1953:31, *Förslag till hälsovårdsstadga m.m.*
- SOU 1998:61, *Livsmedelstillsyn i Sverige.*
- SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.*
- SOU 2009:8, *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel.*
- SOU 2010:106, *Folkhälsa – Djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring.*
- SOU 2011:23, *Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter.*
- SOU 2011:69, *Olagligt statsstöd.*
- SOU 2011:75, *Ny djurskyddslag.*
- SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis.*
- SOU 2014:38, *Tillväxt och värdeskapande - Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring, delbetänkande av Konkurrenskraftsutredningen.*
- SOU 2021:43, *Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar.*
- SOU 2022 :53, *Statens ansvar för skolan.*
- SOU 2022:58, *Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård.*
- SOU 2023:9, *Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet.*
- SOU 2023:27, *Kamerabevakning för ett bättre djurskydd.*
- SOU 2024:6, *Steg mot stärkt kapacitet.*
- SOU 2024:8, *Livsmedelsberedskap för en ny tid.*
- SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning.*
- SOU 2024:44, *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.*
- SOU 2024:56, *Animalieproduktion med hög Konkurrenskraft och gott djurskydd.*
- SOU 2024:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.*
- SOU 2024:65, *Om kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig.*
- SOU 2024:82, *Ökad va-beredskap.*

SOU 2024:98, *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.*

Regeringens skrivelser och beslut

Regeringens skrivelse, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79).

Regeringens skrivelse, *Riksrevisionens rapport om granskning av livsmedelskontrollen* (skr. 2014/15:16).

Regeringens skrivelse, *En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga* (skr. 2021/22:3).

Regeringsbeslut 2021-01-21, *Uppdrag att driva ett nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion*, (N2021/00170).

Regeringsbeslut 2022-02-24, *Uppdrag att vidta åtgärder för att utveckla samordningen, vägledningen och stödet avseende den offentliga kontrollen av kosttillskott* (S2022/01263).

Regeringsbeslut 2024-07-18, *Uppdrag att förenkla regelverk i syfte att minska regelbördan för företag* (KN2024/01546).

Regeringsbeslut 2024-08-22, *Uppdrag att utföra en analys av Livsmedelsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag samt regeringens styrning av myndigheten* (LI2024/01586).

Regeringsbeslut 2025-03-20, *Livsmedelsstrategin 2.0*, protokoll I:12 (LI2023/00161).

Departementsserier och promemorior

Ds 2018:41, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1980/81:22, *om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak.*

Bostadsutskottets betänkande 1998/99:BOU11, *Kommunala bostadsföretag.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande, 2021/22:MJU29, *Straffbestämmelser till EU:s förordning om fartygsåtervinning och övergripande miljöfrågor.*

Rapporter m.m.

Ekonomistyrningsverket (2020), *Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet – Regeringsuppdrag.*

Ekonomistyrningsverket (2004). *Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen.*

Havs- och vattenmyndigheten (2023), *Redovisning av regeringsuppdrag.*

Havs- och vattenmyndigheten (2024), *Förslag om lag- och förordningsändringar för att förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.*

Jordbruksverket (2022), *Sveriges nationella beredskapsplan för foder och livsmedelskedjan.*

Jordbruksverket (2023), *Jordbruksstatistisk sammanställning.*

Jordbruksverket (2023), *Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter.*

Jordbruksverket (2024), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2024.*

Jordbruksverket (2024), *Hållbar lönsamhet för småskaliga livsmedelsaktörer på landsbygden.*

Jordbruksverket och Livsmedelsverket (2016), *Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.*

Lantbrukarnas riksförbund (2024), *Vägen till ett gott företagsklimat, Lantbruksföretagares syn på myndighetskontakter och regler – Resultat och analys.*

Lantbrukarnas riksförbund (2024), *God myndighetsutövning. En undersökning bland företagarmedlemmar i LRF.*

Livsmedelsverket (2016), remissyttrande N2015/5104/DL.

Livsmedelsverket (2019), *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för kontrollmyndigheter.*

Livsmedelsverket (2019), *Rådgivning inom livsmedelskontrollen för företagare.*

Livsmedelsverket (2020), *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – Delrapport 2.*

Livsmedelsverket (2020), *Digitalisering av den nationella kontrollkedjan.*

- Livsmedelsverket (2020), *System för hantering av subventioner inklusive statsstödsanalys. Delprojekt i uppdraget att genomföra åtgärder i vildsvinspaketet inom ramen för livsmedelsstrategin.*
- Livsmedelsverket (2021), *Uppföljning av kommunal livsmedelskontroll, Förslag till uppföljning av samverkan mellan de kommunala kontrollmyndigheterna.*
- Livsmedelsverket (2021), *Uppföljningsmodell för livsmedelskontroll, Förslag till uppföljningsmodell av livsmedelskontroll.*
- Livsmedelsverket (2022), *Effekter av utvecklingsarbetet i livsmedelskontrollen – slutrapport 2022.*
- Livsmedelsverket (2022), *Sveriges livsmedelskontroll 2022, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument.*
- Livsmedelsverket (2023), *Livsmedelskontroll vid kris och höjd beredskap.*
- Livsmedelsverket (2023), *Läget i livsmedelskontrollen, Utveckling, brister och förbättringsförslag 2023.*
- Livsmedelsverket (2023), *Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion, Resultat från revisioner av Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter.*
- Livsmedelsverket, *Förslag till föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter om avgift för exportgodkännande.*
- Livsmedelsverket (2024), *Sveriges livsmedelskontroll 2023, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument.*
- Livsmedelsverket (2024), *Livsmedelsverkets inriktning 2025.*
- Livsmedelsverket (2024), *Årsredovisningen 2023.*
- Livsmedelsverket (2024), *Förslag till föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet – kontrollprogram.*
- Livsmedelsverket (2025), *Årsredovisningen 2024.*
- Livsmedelsverkets och samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport (2023), *Utredning av ett heltäckande revisionssystem, Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner samt säkerställande av tillgång till sakkunniga.*
- Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets samarbetsrapport (2024), *Revision av länsstyrelsers offentliga kontroll i livsmedelskedjan 2023,*

Resultat från Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011), *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld – Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap.*

Myndigheten för digital förvaltning (2020), *Sveriges digitala förvaltning 2020 - En samlad analys och bedömning av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.*

Riksrevisionen (2014), *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar.*

Statskontoret (2011), *Djurskyddskontrollens utveckling.*

Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyre och proportionalitet.*

Statskontoret (2015), *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

Statskontoret (2017), *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan.*

Statskontoret (2017), *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.*

Statskontoret (2018), *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet.*

Statskontoret (2021), *En utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.*

Statskontoret (2023), *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.*

Statskontoret (2023), *Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter från företag.*

Tillväxtverket (2022), *Uppdrag att följa upp mål om handläggningstider samt om bemötande och service hos vissa myndigheter.*

Tillväxtverket (2023), *Särskild rapport inom uppdrag 2 enligt regeringsbeslut N2019/03240.*

Tillväxtverket (2023), *Livsmedelssystemet mot 2035.*

Övrigt

A. Stridh och L. Wittberg, *Från fruktad skattefogde till omtyckt service-myndighet* (Skatteverket 2015).

K. Ahlström, *Kommentar till förvaltningslagen* (JUNO).

Kommittédirektiv 2023:170

En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Utredaren ska också se över den djurskyddskontroll som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom dessa områden. Syftet med utredningen är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter.

Utredaren ska bland annat

- analysera ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, och föreslå lämpliga ändringar för att kontrollen ska bli så verkningsfull, effektiv, enhetlig och likvärdig som möjligt samtidigt som det ska bli enklare för företagen,
- föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, för att minska de kostnader som ett företag får till följd av krav i olika författningar (regelkostnader) och få till stånd mer likvärdiga avgifter,

- föreslå åtgärder som skapar goda förutsättningar för kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd till företag och som minskar risken för omotiverade skillnader i rådgivningen och stödet,
- kartlägga begränsningar som påverkar möjligheterna att samverka mellan kontrollmyndigheterna och föreslå hur samverkan kan förbättras,
- föreslå åtgärder som särskilt underlättar för mikroföretag med diversifierad verksamhet i livsmedelskedjan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

Företagens regelbörda och administrativa kostnader måste begränsas

Regelbördan och de administrativa kostnaderna behöver minska för att företag ska kunna fokusera på sina kärnverksamheter i så stor utsträckning som möjligt. På så vis stärks svenska företags konkurrenskraft. Livsmedelskedjans aktörer efterfrågar generellt sett färre, men också enkla och tydliga, regler för att kunna vara konkurrenskraftiga såväl i en nationell som i en internationell kontext. Det finns ett behov av en likvärdig och rättssäker tillämpning av regler där regel-förenkling, företagsperspektiv i tillämpningen av lagstiftningen, flexibilitet och samverkan med branschen är viktiga komponenter. Vid sidan om reglernas utformning är framför allt myndigheternas bemötande och service gentemot näringslivet viktig för den upplevda regelbördan.

Enligt Tillväxtverkets enkätundersökning Företagens villkor och verklighet 2023 upplever mer än hälften av de små och medelstora företag, dvs. företag med 0–249 anställda, som svarat på enkäten att lagar och myndighetsregler utgör ett tillväxthinder och att regelverken påverkar deras konkurrenskraft negativt. Cirka 41 procent av företagen inom livsmedelssektorn upplever att lagar och regler utgör ett stort tillväxthinder.

För att minska regelverkens negativa påverkan på företagen lanserade regeringen ett omfattande förenklingspaket i budgetpropositionen för 2024, som kommer att få stor betydelse för bland annat

de företag som är verksamma i livsmedelskedjans olika stadier. Förenklingspaketet består av drygt 50 miljoner kronor som regeringen vill satsa på åtgärder för att underlätta för företagen. Inom ramen för förenklingspaketet ska ett nytt s.k. förenklingsråd inrättas. Förenklingsrådet är ett komplement till det s.k. implementeringsrådet som regeringen tidigare har aviserat om. Båda råden ska ta fram rekommendationer och förslag i syfte att stärka företagens konkurrenskraft genom att begränsa deras regelbörda och administrativa kostnader. Förenklingsrådet ska identifiera förenklingsåtgärder för svensk rätt och ta fram konkreta förslag på sådana åtgärder medan implementeringsrådet ska lämna rekommendationer vid genomförandet av EU-direktiv i svensk rätt och uppmärksamma regeringen på frågor av särskild vikt för svenska företag i kommande lagstiftning på EU-nivå.

Utöver de åtgärder som ingår i det aviserade förenklingspaketet krävs att frågor av strukturell karaktär med betydelse för livsmedelskedjans aktörer ses över i syfte att förenkla för företagen och skapa mer likvärdiga konkurrensvillkor.

Denna utredning ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål och är en viktig del i genomförandet av livsmedelsstrategin 2.0.

Utredningen ska beakta de principer som uttrycks i regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). Om de förslag och bedömningar som utredningen presenterar avviker från vad som sägs i skrivelsen ska skälen för avstegen särskilt anges.

Uppdraget är begränsat till områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt till de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom de områdena. Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som Försvarsinspektören för hälsa och miljö bedriver inom de nämnda områdena omfattas inte av uppdraget. Uppdraget omfattar inte heller kontroll av skyddade beteckningar enligt lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, den kontroll som utförs av certifierade organ när det gäller ekologisk produktion, planerad kontroll av fusk inom livsmedelskedjan eller den kontroll som omfattas av Miljöbalkens tillämpningsområde.

Uppdraget att föreslå hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras för att förenkla för företagen

De materiella reglerna för livsmedelskedjan är harmoniserade vilket innebär att de regler som gäller för livsmedelsföretag är gemensamma för hela EU med små möjligheter till nationella undantag. På så sätt gäller samma förutsättningar för alla företag som verkar och konkurrerar inom den inre marknaden. Utöver materiella regler finns det ett omfattande unionsrättsligt regelverk om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Hur en medlemsstat väljer att organisera den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet har betydelse för företagets tillväxt och möjlighet att konkurrera med andra företag såväl inom som utom landet. Det har också betydelse för hur effektivt kontrollen kan bedrivas.

Bestämmelserna om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), här benämnd kontrollförordningen. Förordningen reglerar hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan ska planeras, organiseras, genomföras, finansieras, följas upp och revideras i medlemsstaterna.

Förenklat innebär bestämmelserna om kontroll i kontrollförordningen att behöriga myndigheter ska kontrollera att ett företag följer de regler som gäller inom olika områden. Myndigheterna ska också utföra särskilda kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av bestämmelserna i livsmedelskedjan som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Frågor som rör den sistnämnda

typen av kontroll utreds av Utredningen om stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (N 2022:05). Det som omfattas av den utredningen ligger utanför det här uppdraget.

Kontrollförordningen innehåller generella regler som omfattar flera områden, däribland livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Medlemsstaterna ska bland annat för de områdena utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa en verkningsfull och effektiv samordning mellan dessa för att offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet ska vara enhetlig och effektiv inom hela sitt territorium. Inom varje område ska också en myndighet med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater utses. De behöriga myndigheterna ska också utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras och vidta åtgärder utifrån resultaten från revisionerna.

I Sverige är ansvaret för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet fördelat på flera olika myndigheter under regeringen och på kommunala förvaltningsmyndigheter.

På livsmedelsområdet står de flesta livsmedelsanläggningar under kommunal kontroll medan länsstyrelserna ansvarar för kontroll av anläggningar i primärproduktionen. Länsstyrelserna har även i uppgift att samordna den kommunala kontrollen inom länet. Länsstyrelserna har också en generell uppgift att inom sin verksamhet främja samverkan mellan bland annat kommuner och statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Livsmedelsverket kontrollerar vissa typer av anläggningar, som exempelvis anläggningar som omfattas av särskilda hygienregler, och ansvarar också för att kontrollera livsmedel som förs in i Sverige över en gränskontrollstation från tredjeland. I vissa kontroller som Livsmedelsverket utför ingår även att kontrollera djurskydd och djurhälsa. För kontroll av handelsnormer som omfattas av livsmedelslagens tillämpningsområde gäller samma ansvarsfördelning som för övrig livsmedelskontroll. På foderområdet är kontrollansvaret fördelat mellan Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och länsstyrelserna. Kontrollansvaret för regelverket för animaliska biprodukter är fördelat mellan Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Kontrollorganisationen för livsmedelskedjan omfattar cirka 270 kontrollmyndigheter. Av dessa har cirka 100 myndigheter mindre än en årsarbetskraft för kontrollen av livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Med ett så stort antal kontrollmyndigheter av varierande storlek är det ofrånkomligt att det finns skillnader vad gäller effektivitet, planering, utförande och uppföljning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det finns bland annat stora utmaningar när det gäller kapacitet, kompetens och likvärdighet mellan kontrollmyndigheterna och skillnader när det gäller vad som beaktas när avgifterna för kontrollerna bestäms. Bland de kontroller som finansieras genom avgifter finns det stora variationer i avgifternas storlek utifrån de olika timtaxor som tillämpas och hur myndigheterna bedömer kontrollbehovet i verksamheterna. Samma typ av anläggning kan därför få betala olika avgift för samma typ av kontroll i olika delar av landet.

Ibland skapar även gränsdragningen mellan kontrollområden utmaningar när det gäller hur kontrollen utförs. Ett sådant exempel är ansvarsfördelningen mellan olika kontrollmyndigheter när det gäller den kontroll som ska utföras inom områdena djurskydd och livsmedelssäkerhet på slakterier. Det är länsstyrelserna som utövar offentlig kontroll av djurskyddet medan Livsmedelsverket respektive kommunerna utövar offentlig kontroll av djur före och efter slakt beroende på kontrollobjekt. Livsmedelsverkets offentliga kontroll utförs av officiella veterinärer och officiella assistenter på slakterierna. Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter har vidare fått i uppgift att enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen (2019:66) kontrollera djurskyddet på slakterierna. De officiella veterinärerna och de officiella assistenterna utför därför även länsstyrelsernas kontroll av djurskyddet i samband med sin offentliga kontroll och kontrollerar att slakterierna följer bestämmelserna för djurskydd under tiden då djuren är på slakteriet. De officiella veterinärerna kan fatta beslut av mer akut karaktär direkt på plats, men utöver att de informerar länsstyrelserna om upptäckta djurskyddsbrister har de ingen befogenhet att kräva åtgärder vid konstaterade djurskyddsbrister på ett slakteri. Det är i stället länsstyrelserna som kan vidta åtgärder i form av bland annat föreläggande. Därutöver är fördelningen av kontrollansvaret för djurskyddet vid transporten till ett slakteri mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket otydlig. Med den nuvarande ansvarsfördelningen ställs höga krav på väl fungerande

kommunikation och samverkan mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna och det finns en risk för dubbelarbete och för att frågor faller mellan stolarna. För företagen innebär detta att de kan hamna i kläm mellan myndigheterna och att de får flera myndigheter att förhålla sig till. Kontakt med flera kontrollmyndigheter innebär bland annat en högre administrativ börda för företagen. Hur gränsdragningen mellan kontrollområdena djurskydd och livsmedelssäkerhet görs får också konsekvenser för företagets kostnader för kontroll eftersom principerna för finansiering inom kontrollområdena skiljer sig åt.

Uppsamlingscentraler för fäلت frilevande vilt är andra exempel på företag som kan behöva förhålla sig till olika kontrollmyndigheter trots att de bedriver liknande verksamheter. Det beror på att det i kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1374 av den 12 april 2021 om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung görs en skillnad mellan å ena sidan uppsamlingscentraler som enbart tar emot vilt direkt från jägare och å andra sidan uppsamlingscentraler som även tar emot vilt från andra uppsamlingscentraler. Som kontrollen är organiserad i Sverige innebär det att Livsmedelsverket och länsstyrelserna är behöriga kontrollmyndigheter för de olika uppsamlingscentralerna. Det skapar en olikartad offentlig kontroll och det finns en risk för att företagets kostnader för kontroll varierar eftersom principerna för finansiering skiljer sig åt mellan länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets kontroller.

En annan utmaning är den revision som de behöriga myndigheterna ska utföra enligt kontrollförordningen. I dag saknas ett heltäckande system för revision och det är framför allt de kommunala kontrollmyndigheterna som brister i revisionsarbetet. Vid en revision kan en myndighet identifiera förbättringsområden samt bidra till ett bättre resursutnyttjande och en mer verkningsfull och likvärdig kontroll (jfr Livsmedelsverkets och Samrådsgruppen för revisions samarbetsrapport S – 2023 nr 05 – Utredning av ett heltäckande revisionssystem).

Utmaningarna i livsmedelskedjan beror främst på hur Sverige har valt att fördela ansvaret för den offentliga kontrollen och den offentliga verksamheten. Kontrollorganisationen har stor betydelse för företagets tillväxt och konkurrensmöjligheter. Många av kontrollmyndigheterna är små och har få anställda för att utföra uppdraget. Det

ökar risken för att kontrollerna inte blir effektiva eller likvärdiga och innebär utmaningar för kontrollmyndigheterna att upprätthålla nödvändig kompetens. En utredare behöver därför analysera om ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör fördelas på ett annat sätt än i dag för att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig, enhetlig och effektiv kontroll samtidigt som det ska bli enklare för företagen.

Det finns flera alternativ för att komma till rätta med de problem som den nuvarande organisationsstrukturen medför. Ett sätt kan vara att låta den grundläggande strukturen bestå, men att på ett bättre sätt klargöra gränsdragningen mellan olika kontrollområden och utöka den statliga styrningen för att uppnå ökad effektivitet, enhetlighet och likvärdighet i kontrollen. Ett annat sätt kan vara att ändra strukturen på ett mer grundläggande sätt och till exempel koncentrera kontrollansvaret helt eller delvis till vissa kommuner, regioner eller statliga myndigheter. Man kan också tänka sig en kombination av dessa alternativ.

Utredaren ska därför

- beskriva Sveriges kontrollorganisation för livsmedel, foder och animaliska biprodukter och analysera förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet,
- kartlägga och beskriva vilka djurskyddskontroller som utförs i anslutning till, eller i samband med, kontrollerna för livsmedel, foder och animaliska biprodukter,
- beskriva och analysera de för- och nackdelar som den nuvarande kontrollorganisationen medför för såväl företag i olika branscher som kontrollmyndigheterna,
- beskriva och analysera de möjligheter som en förändrad och en mer ändamålsenlig kontrollorganisation kan medföra för företag i olika branscher och för kontrollmyndigheterna,
- jämföra kontrollorganisationen med Finlands, Danmarks och Tysklands motsvarigheter,
- undersöka alternativa kontrollstrukturer och föreslå hur kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, ska organis-

ras för att kontrollen ska vara så verkningsfull, effektiv och enhetlig som möjligt samtidigt som det ska bli lättare för företagen,

- om förslag lämnas som innebär alternativa kontrollstrukturer som gäller länsstyrelserna, beakta regeringens principer för prövning av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för samt regeringens kriterier för koncentration av vissa verksamheter till ett färre antal länsstyrelser (prop. 2023/24:1 utg. omr. 1 s. 76), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att minska och likrikta företagens kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Enligt kontrollförordningen är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att det finns tillräckliga finansiella resurser för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 78). För vissa typer av offentlig kontroll följer det redan av kontrollförordningen att det är obligatoriskt att ta ut avgifter (artikel 79). En avgift måste också tas ut för kontroll som grundas på ett klagomål, om kontrollen leder till att bristande efterlevnad konstateras, och för kontroll som utförs för att kontrollera att en brist har upphört, s.k. uppföljande kontroll (artikel 79.2 c). För andra typer av offentlig kontroll, och för annan offentlig verksamhet, får medlemsstaterna välja om kontrollen ska finansieras med skattemedel eller med andra avgifter eller pålagor (artikel 80).

Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) redovisat sina generella bedömningar till riksdagen när det gäller hur en tillsynsreglering bör vara utformad. När det gäller finansieringen av kontrollen uttalar regeringen att finansieringen bör utformas på ett sådant sätt att både de som kontrolleras och kontrollmyndigheterna ska få incitament att agera kostnadsmedvetet och att utveckla betryggande intern kontroll och styrning (s. 19). En avgiftsfinansiering med det ekonomiska målet full kostnadstäckning medför att kostnaderna tydliggörs för kontrollmyndigheten vilket kan bidra till en mer kostnadseffektiv granskning. Ett ytterligare motiv för en avgiftsfinansierad kontroll är att skatteuttaget kan begränsas. Dessutom kan ett uttag av avgifter medföra en

möjlighet att påverka en viss marknad eller påverka beteendet hos vissa objekt som kontrolleras (s. 20).

Regeringen uttalar vidare i skrivelsen att det för vissa verksamheter kan vara mera lämpligt att låta tillsynen finansieras via allmänna medel än genom avgifter. Det kan exempelvis vara fallet då företagen eller kontrollmyndighetens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiftens storlek. Vidare kan det finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga eller andra bärande motiv för att låta kontrollen finansieras med skattemedel, särskilt inom områden där kontrollen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet (s. 20).

När det gäller utformningen av kontrollavgifter uttalar regeringen i skrivelsen att en kontrollavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Avgifterna bör vara lätta att begripa och förutsebara för de som kontrolleras samt ge incitament till önskvärda beteenden hos de som kontrolleras och kontrollmyndigheterna. Vidare bör avgifterna inte vara konkurrenssnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte medföra höga administrativa kostnader för de som kontrolleras eller de myndigheter som utför kontrollen (s. 20).

När det gäller avgiftsfinansieringen i livsmedelskedjan bedömde regeringen i propositionen Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. (prop. 2005/06:128) att det inte fanns skäl att frånga principen om att offentlig kontroll så långt som möjligt ska finansieras genom avgifter så länge som myndigheterna utför en motprestation som kommer den som betalat avgiften till del. Regeringen ansåg då att livsmedelskontrollen var en sådan motprestation. Regeringen uttalade även att en grundläggande utgångspunkt är att avgiftens storlek ska svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför. För att kontrollmyndigheten i möjligaste mån ska få full kostnadstäckning för sitt arbete bör avgiftssystemet till viss del utgå från de lokala förutsättningarna hos respektive kontrollmyndighet. Samtidigt måste det enligt regeringen beaktas att en fullgod livsmedelskontroll i hela landet är av sådant allmänintresse att en godtagbar kvalitet måste säkerställas. Behovet av en fullgod livsmedelskontroll kan inte tillgodoses utan att kontrollmyndigheterna tillförs tillräckliga resurser. Resursbehovet skulle därför enligt regeringens mening säkerställas dels genom att kontrollmyndigheterna åläggs en

skyldighet att ta ut en avgift för kontrollen, dels genom att staten i viss utsträckning styr storleken på avgiftsuttaget (s. 166–168).

I propositionen En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning (prop. 2020/21:43) konstaterar regeringen att medlemsstaterna i stor utsträckning har möjlighet att välja om livsmedelskontrollen ska finansieras med avgifter eller med offentliga medel, men att vissa kontroller måste finansieras genom avgifter (artiklarna 78 och 79). I de fall det är obligatoriskt att ta ut en avgift reglerar förordningen vilka kostnader som avgifterna ska täcka och hur de ska beräknas (artiklarna 81 och 82). Vid bristande efterlevnad av regelverket ska den ansvariga aktören bära samtliga kostnader som uppkommit till följd av myndigheternas åtgärder (artikel 138.4). Även när det gäller annan offentlig verksamhet kan medlemsstaterna välja finansieringsform. Regeringen redogör i propositionen även översiktligt för hur den ordinarie livsmedelskontrollen finansieras, men uttalar sig inte särskilt om finansieringsformerna som sådana (samma prop. s. 216).

I Sverige finansieras en stor del av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan med avgifter. Det är i dag främst länsstyrelsernas planerade kontroller av livsmedel och foder i primärproduktionen samt djurskydds- och djurhälsokontrollen som finansieras med skattemedel.

Avgiftsuttagen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedelsområdet regleras bland annat genom kontrollförfordningen, livsmedelslagen (2006:804), förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (härefter benämnd livsmedelsavgiftsförordningen), förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel, förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det finns inga bestämmelser som reglerar hur kontrollmyndigheternas revision ska finansieras.

Enligt 4 § livsmedelsavgiftsförordningen ska en behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen som huvudregel täckas med avgifter. Huvudregeln gäller inte när offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avser livsmedelsföretag i primärproduktionen av livsmedel eller den kontroll av en livsmedels-

anläggning som får utföras enligt 25 a § livsmedelsförordningen, förutom vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll. Avgifter för kontroll efter klagomål och för uppföljande kontroll regleras i 8 och 9 §§ livsmedelsavgiftsförordningen.

Enligt 6 § livsmedelsavgiftsförordningen är det den behöriga myndigheten eller kontrollmyndigheten som fastställer avgifterna. Om myndigheten är en kommun ska avgifter fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Av 7 § framgår att kontrollmyndigheten med vissa undantag ska debitera avgifter för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen efter det att kontrollen har utförts. Avgiftsuttaget regleras för godkännande och registrering i 11 § och för stickprovskontroll i 12 §. Det finns också en möjlighet för Livsmedelsverket och Jordbruksverket att inom sina respektive ansvarsområden meddela föreskrifter om skyldighet att betala ytterligare avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Livsmedelsverkets föreskrifter innebär i detta avseende också en skyldighet för kommunen att ta ut avgiften. Det är dock kommunfullmäktige som bestämmer taxan som ligger till grund för avgiften.

Bestämmelserna om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena foder och animaliska biprodukter finns bland annat i kontrollförordningen, lagen (2006:805) om kontroll av foder och animaliska biprodukter och förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Avgiftssystemet för kommunernas kontroll av regelverket om foder och animaliska biprodukter är utformat på motsvarande sätt som för livsmedel, men i stället för att avgifterna debiteras i efterhand får samtliga foderföretagare och företagare som befattar sig med animaliska biprodukter eller därav framställda produkter betala en årlig avgift (3–11 §§ förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter). Den årliga kontrollavgiften fastställs av de behöriga myndigheterna och betalas genom ett avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Avgiften ska betalas oavsett om myndigheterna kontrollerar verksamheten under det aktuella året eller inte. Utöver de årliga avgifterna tas det inom områdena foder och animaliska biprodukter ut särskilda avgifter för godkännande och registrering av anläggningar (14–17 §§). Avgifter tas även ut för uppföljande kontroll på grund av tidigare konstaterad bristande

efterlevnad eller kontroll som utförs efter klagomål (12 §). Jordbruksverket har också rätt att meddela föreskrifter om skyldigheten att betala ytterligare avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om föreskrifterna innefattar avgift för en kommuns offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet är kommunen skyldig att ta ut en avgift enligt en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Inte heller inom dessa områden finns det några bestämmelser som reglerar hur kontrollmyndigheternas revision ska finansieras.

I kommunallagen (2017:725) anges att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Det är närmare 20 år sedan avgiftskonstruktionen för offentlig kontroll i livsmedelskedjan utreddes. Kontrollsystemet och samhället har förändrats mycket sedan dess och en ny unionsrättslig kontrollförfordning (förfordning (EU) 2017/625) har trätt i kraft. Genom den nya förordningen har bland annat bestämmelserna om avgifter utvecklats och bestämmelser om revision har förtydligats. Det finns även vissa avgiftsuttag som har en otydlig koppling till kontrollmyndighetens motprestation. Avgifternas storlek varierar också i hög grad mellan kontrollmyndigheterna. Att avgifternas storlek varierar beror bland annat på att kontrollmyndigheterna har olika kostnader för kontrollen, att myndigheterna bedömer behovet av kontroll från fall till fall och att kontrollmyndigheternas besök tar olika lång tid beroende på de olika bedömningar som myndigheterna gör på en anläggning. Sammantaget medför detta att det finns skäl att se över samtliga avgifter som i dag tas ut för kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Det inkluderar bland annat avgifter för olika kontrollprogram, stickprovskontroller och andra aktiviteter i samband med kontroll som inte är direkt anläggnings- eller verksamhetsrelaterade. Även hur revisionen enligt artikel 6 i kontrollförfordningen finansieras behöver ses över.

Utredaren behöver göra en övergripande analys av vilka typer av kontroller som bör finansieras med avgifter och om det finns vägande skäl som gör det samhällsekonomiskt motiverat att finansiera särskilda typer av kontroll med allmänna medel.

Att företag kan konkurrera på lika villkor är en viktig faktor för bedömningen. Avgifterna ska också vara enkla och förutsebara både när det gäller hur de beräknas och hur stora de blir. Målsättningen

ska vara en ökad likvärdighet i fråga om avgifternas storlek inom en och samma bransch.

Ett sätt att få en bättre likvärdighet är att på olika sätt öka den statliga styrningen när det gäller kommunernas avgiftsberäkning. Det nuvarande bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om beräkningen av avgifter, är dock begränsat till föreskrifter om sådana avgifter som tas ut av statliga myndigheter och kontrollorgan. Utredaren behöver analysera om det är lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen så att föreskriftsrätten också gäller kommunernas avgifter eller om det kan vara lämpligare att öka den statliga styrningen av kommunernas avgifter på något annat sätt. I analysen ska det särskilt belysas hur ett sådant förslag skulle förhålla sig till den kommunala självstyrelsen och om en eventuell inskränkning skulle vara proportionerlig.

Regeringen aviserade i propositionen En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning att den avser att se över systemet med en årlig avgift för kontrollen av regelverket om foder och animaliska biprodukter (prop. 2020/21:43 s. 241). Det bör därför ingå i utredningen att nu se över den årliga avgiften.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur kontrollmyndigheternas offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finansieras,
- redogöra för de bakomliggande principerna för nuvarande finansiering och avgiftskonstruktionerna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt hur konkurrenskraften i livsmedelskedjan påverkas av dem,
- kartlägga de avgifter som tas ut för kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter, vilket bland annat även omfattar avgifter för kontrollprogram, stickprovskontroller och andra aktiviteter i samband med kontroll som inte är direkt anläggnings- eller verksamhetsrelaterade,
- kartlägga de kontroller av livsmedel, foder och animaliska biprodukter som finansieras med allmänna medel,

- övergripande analysera vilka typer av kontroller som bör finansieras med avgifter och om det finns vägande skäl som gör det samhällsekonomiskt motiverat att finansiera särskilda typer av kontroll med allmänna medel,
- analysera om det är lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen så att föreskriftsrätten också gäller kommunernas avgifter eller om det kan vara lämpligare att öka den statliga styrningen av kommunernas avgifter på något annat sätt, och då särskilt belysa hur förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen,
- ta ställning till om systemet med årlig avgift för kontroller av regelverket om foder och animaliska biprodukter bör ersättas av en efterhandsdebitering av avgiften,
- föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt för angränsande djurskyddskontroller för att bland annat stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan,
- för den typ av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utredaren bedömer bör finansieras med avgifter, föreslå enkla och förutsägbara avgifter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning, som utifrån målsättningen om att de ska vara likvärdiga inom en och samma bransch också underlättar för företag att konkurrera på lika villkor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En given utgångspunkt för uppdraget är att det av utredaren föreslagna finansieringssystemet ska vara förenligt med EU:s statsstödsregler och med bestämmelser om finansiering i kontrollförordningen samt med den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen.

Uppdraget att förbättra rådgivningen och stödet till företagen

De grundläggande bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att hjälpa enskilda och vägleda dem finns i förvaltningslagen (2017:900). I lagen regleras grunderna för god förvaltning hos både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Enligt 6 § förvaltningslagen

ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. En myndighet ska också lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Med enskilda avses både fysiska personer och juridiska personer. Av förarbetena till 6 § förvaltningslagen framgår, när det gäller hur omfattande hjälp en myndighet bör ge enskilda, att utgångspunkten är att servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Att den enskilde ska få hjälp att ta tillvara sina intressen innebär inte att en myndighets serviceskyldighet ska omfatta exempelvis rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk specialkompetens inom ett visst område tillhandhåller åt enskilda. Skyldigheten får inte heller uppfattas som ett krav på myndigheterna att i alla lägen se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete (prop. 2016/17:180 s. 66).

Bestämmelser om råd och stöd finns också i 12 § livsmedelslagen, 13 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 8 kap. 4 § djurskyddslagen (2018:1192). Där framgår att den myndighet som utövar offentlig kontroll genom rådgivning, information och på annat sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Kontrollmyndigheterna har således ett ansvar för bland annat sådan rådgivning som framgår av exempelvis livsmedelslagen till företagare i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. En myndighet bör därför kunna informera en företagare om de krav som ställs i regelverken.

Livsmedelsverket tog under 2019 fram rapporterna Rådgivning inom livsmedelskontrollen för kontrollmyndigheter och Rådgivning inom livsmedelskontrollen för företagare för att stödja kontrollmyndigheterna i den rådgivande rollen i samband med kontroll och för att förtydliga för företagen vilken information de kan förvänta sig i samband med kontroll. Rapporterna togs fram i samråd med kommuner, regioner, universitet och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och var ett resultat av ett samarbete mellan Livsmedelsverket och Tillväxtverket.

Även om vissa åtgärder redan har vidtagits för att tydliggöra ansvaret för rådgivning och stöd till företag i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet efterfrågar företagen fler åtgärder. Utgångspunkten är därför att förbättrad rådgivning och stöd bör lämnas till företagen för att bidra till att företagen kan göra rätt från början och leva upp till olika krav i lagstiftningen på ett enklare och mer kostnadseffektivt sätt. Hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är organiserad har stor betydelse för kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd. Mindre kontrollmyndigheter har i dag utmaningar när det gäller detta och kan ha utmaningar med att upprätthålla de resurser och den kompetens som påverkar den rådgivning och det stöd som lämnas. Att nivån på rådgivning och stöd varierar i landet påverkar företagens möjlighet att konkurrera på lika villkor och deras regelkostnader. Mindre företag är också särskilt utsatta när det gäller brister i råd och stöd.

Utredaren ska därför

- beskriva kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och lämna förslag på hur den kan utvecklas för att bland annat öka effektiviteten i kontrollsystemet och stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan,
- föreslå åtgärder för att underlätta företagens kontakter med myndigheterna och för att stärka förutsättningarna för rådgivning och stöd med hög kvalitet som möter företagens behov med utgångspunkt i de bedömningar och förslag som lämnas när det gäller uppdraget att föreslå hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras för att förenkla för företagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förbättra myndigheternas samverkan för att underlätta för företagen

För att den statliga förvaltningen ska fungera krävs det samarbete mellan myndigheter. Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter under regeringen också verka för att genom samarbete med

myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om olika typer av samverkan som bland annat kommunalförbund, gemensam nämnd eller avtal. En analys av kommunernas samverkan har gjorts av Statskontoret i rapporten *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan* (2023:5).

När det gäller kontroll inom livsmedelskedjan framgår av kontrollförordningen att om en medlemsstat tilldelar ansvaret för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på ett och samma område till mer än en behörig myndighet på nationell, regional eller lokal nivå, ska medlemsstaten säkerställa en effektiv och verkkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter och enhetlig och verkkningsfull offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet på hela sitt territorium.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket är de myndigheter som enligt kontrollförordningen har utsetts för att ansvara för samordning av kontrollen inom sina respektive ansvarsområden. I ansvaret ingår att samordna kontrollen nationellt och att lämna bland annat råd och vägledning till lokala och regionala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket ansvarar dessutom för samordning av nationell flerårig planering av kontroll och rapportering av kontrollresultat samt det nationella systemet för den revision som ska utföras enligt kontrollförordningen. Länsstyrelserna har det regionala ansvaret och ska samordna kontrollen i det egna länet. Eftersom ansvaret för att utföra kontroll är fördelat på många kontrollmyndigheter ställs det krav på såväl Livsmedelsverket och Jordbruksverket som länsstyrelserna när det gäller samordning.

Att kontrollmyndigheter samverkar horisontellt, dvs. samverkan dels mellan länsstyrelserna, dels mellan de kommunala kontrollmyndigheterna, är viktigt för företagens möjligheter att konkurrera på marknaden. En utvecklad horisontell samverkan kan förväntas leda till ökad likvärdighet i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det kan dock finnas olika begränsningar som påverkar möjligheterna till samverkan. Det kan exempelvis handla om bristande tillgång till andra myndigheters uppgifter och avsaknad av gemensamma register. Begränsningarna kan i förlängningen leda till högre regelkostnader för företagen.

Utredaren ska därför

- beskriva den horisontella och den vertikala samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter samt analysera om den är ändamålsenlig och kostnadseffektiv ur såväl ett myndighetsperspektiv som ett företagsperspektiv,
- föreslå hur samverkan mellan kontrollmyndigheterna och mellan de samordnande myndigheterna kan öka om det bedöms som önskvärt,
- kartlägga begränsningar när det gäller horisontell och vertikal samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter samt analysera hur begränsningarna påverkar bland annat företagets konkurrenskraft samt den offentliga kontrollens och annan offentlig verksamhets effektivitet och utförande,
- föreslå åtgärder som förbättrar den horisontella och den vertikala samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter bland annat i syfte att förenkla för företagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att särskilt främja mikroföretag med diversifierad verksamhet

Med mikroföretag avses företag som har färre än tio anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som understiger två miljoner euro (se kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag). Mikroföretag har oftast små marginaler. I livsmedelskedjan finns det många mikroföretag som bedriver en diversifierad verksamhet, som exempelvis mathantverkare och gårdsmejerier. Sådana företag är verksamma inom flera områden som exempelvis primärproduktion, livsmedelstillverkning samt försäljning i restaurang, café eller butik. De har därför flera olika regelverk att förhålla sig till och företagaren kan uppleva reglerna som ett hinder mot tillväxt. Mikroföretagen är viktiga för en levande landsbygd, för besöksnäringen och för en trygg livsmedelsförsörjning.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur ett urval av andra medlemsstater har anpassat regelverken om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller mikroföretag med diversifierad verksamhet i livsmedelskedjan,
- analysera om särskilda anpassningar kan göras när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, finansiering av kontroll samt rådgivning och stöd till mikroföretag i livsmedelskedjan med diversifierad verksamhet utifrån de förutsättningar som gäller för dem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

En beskrivning av förslagets kostnader, inklusive kostnadsberäkningar, och andra konsekvenser ska lämnas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dessa konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Även konsekvenser för kontrollmyndigheters administration ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Utredaren ska även i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer i livsmedelskedjan, särskilt Livsmedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, ett urval av enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, Länsstyrelsen i Jämtlands län (särskilt med anledning av uppdraget att driva ett nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion och förädling [N2021/00170 och N2021/02040]), Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Visita, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel och berörda fackförbund.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:17

Tilläggsdirektiv till En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (LI 2023:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 december 2023 kommittédirektiv om En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (dir. 2023:170).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 mars 2025. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering
för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande,
jämsliddhet, jämlikhet och folkhälsa.
LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso- och
sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livs-
medelskedjan – för ökad effektivitet,
likvärdighet och konkurrenskraft. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]