

Handläggare
Petter Jonsson
Telefon: 08-50829745

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2016-04-12 p. 15

Föreskrifter (SLVFS 2015:21) om offentlig kontroll av livsmedel

Remiss från Livsmedelsverket, ert dnr 2016/00753

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Daniel Selin
Avdelningschef

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Bakgrund

Livsmedelsverket föreslår genom ett tillägg till verkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel ett antal nya bestämmelser som ska tydliggöra kraven som följer av förordning (EG) 882/2004 om offentlig kontroll ("Kontrollförordningen"). Dessa bestämmelser avser planering och uppföljning av den offentliga kontrollen. Bestämmelserna riktar sig till myndigheter som bedriver offentlig kontroll av livsmedel.

Livsmedelsverket anger tre huvudskäl till att ändra föreskrifterna.

- Att skapa en mer likvärdig kontroll med jämn kvalitet
- Att utnyttja sin föreskriftsrätt och styra genom föreskrivning
- Omhänderta kritik från Riksrevisionen, Statskontoret och EU-kommissionens speciella kontor för livsmedels- och veterinära frågor (FVO)

Genom att ändra föreskrifterna vill Livsmedelsverket att kvaliteten i kontrollen ska bli jämnare mellan olika myndigheter och på så vis ge en mer likvärdig kontroll. Livsmedelsverket skriver i bakgrunden till förslaget att de genom dessa krav kommer ha större möjligheter

att agera mot de lokala och regionala kontrollmyndigheter som missköter kontrollen.

Kritiken som riktats mot Livsmedelsverket och livsmedelskontrollen består sammanfattningsvis av följande:

- Kommunerna utför inte nödvändiga kontroller. Den främsta förklaringen till detta tycks vara resursbrist. (Statskontoret)
- Många kommuner klarar inte sitt kontrolluppdrag. (Riksrevisionen)
- Kraven på kontrollmyndigheterna är otydliga. (Riksrevisionen)
- Otydligt ansvar för samordning av livsmedelskontrollen. (Riksrevisionen)
- Det behövs mer kommunal samverkan i kontrollen. (Statskontoret)
- Livsmedelsverket ingriper inte vid brister. (Riksrevisionen)
- Livsmedelsverket bör agera mer aktivt mot kommuner som missköter sitt kontrolluppdrag. (Statskontoret)
- Regeringen tar inte ansvar för en fungerande livsmedelskontroll. (Riksrevisionen)

Förslaget i korthet

Förslaget består av fyra huvudsakliga punkter som förtydligar kraven i de bakomliggande EU-förordningarna;

1. Kontrollmyndigheten ska årligen fastställa en treårig plan för myndighetens samtliga områden. Planen ska baseras på behovsutredning, innehålla prioriteringar för varje år beträffande olika typer av kontroller samt redogöra för myndigheterna personella och ekonomiska resurser som behövs för att fullgöra planen.
2. Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll.
3. Kontrollmyndigheten ska upprätta en plan för kompetensförsörjning där det ska framgå vilken kompetens som behövs samt vilken kompetens som finns hos myndighetens personal.
4. Kontrollmyndigheten skall ha en detaljerad beredskapsplan för nödsituationer på livsmedelsområdet där en beskrivning av tänkbara nödsituationer framgår, hur organisation och ansvarsfördelning under nödsituation ser ut samt hur myndigheten testar och utvärderar beredskapsplanen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen är i huvudsak positiv till de förslagna föreskrifterna men konstaterar om att det endast handlar om ett förtydligande. Kraven finns redan i kontrollförelagningen och det är således inga nya regler som införs.

Genom kommunernas årliga rapportering till Livsmedelsverket framgår det tydligt att det råder personella brister i svensk livsmedelskontroll, ofta till följd av finansiella brister. För år 2014 saknades det 37 årsarbetskrafter totalt i landet och 42% av myndigheterna anger att de behöver mer personal. För år 2013 var siffrorna 42 saknade årsarbetskrafter och 52% av myndigheterna behövde mer personal. Väl kända problem sedan länge med andra ord.

Livsmedelsverket själva konstaterar i sina årliga rapporter över livsmedelskontrollen att det ”framgår klart av lagstiftningen att kontrollen ska vara avgiftsfinansierad, därmed borde inte finansiella resurser vara några hinder”. Eftersom lagstiftningen enligt verkets egen bedömning är tämligen glasklar är det smått förbryllande vad förslaget avser att förbättra. Uppenbarligen är det alldeles för många kommuner som inte följer lagstiftningen redan idag, och har så inte heller gjort under många år, utan att det innebär några som helst konsekvenser för dessa myndigheter. De föreslagna åtgärderna är i ljuset av konstaterade brister uppenbarligen otillräckliga.

Förslaget till kontrollföreskrifter innebär att livsmedelskontrollen får nationella regler som är jämförbara med vad miljötillsynsförelagningen (2013:11) reglerar inom miljötillsynen. Sådan tillnärmning är positiv eftersom de kommunala myndigheterna ofta ansvarar för bägge delarna. Miljötillsynsförelagningen anger att tillsynsmyndigheterna ska genomföra behovsutredningar, att tillsynsplaner ska antas av ansvariga nämnder och att utförd tillsyn ska utvärderas. Därutöver stadgas i miljötillsynsförelagningen att tillsynsmyndigheter ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt (17 §) och fastslår en minsta tillsynsfrekvens för företag baserat på risk (10 §). Motsvarande skrivningar saknas emellertid i Livsmedelsverkets förslag. I ljuset av att kritiken delvis består av otydliga krav på myndigheter och bristfällig samordning framstår det som ett bra tillfälle att uppmana till samverkan genom föreskrifter på samma sätt men också att reglera minsta kontrollfrekvens baserat på risk. Det torde bli tydligare instruktioner och samtidigt svårare för kommuner att inte utföra kontroll eller samverka om det finns fastställda nationella minimivärden för utförandet av kontroll.

Ett av problemen på mindre orter är att inspektören ofta får andra arbetsuppgifter som konkurrerar med kontrollarbetet. Regelverket ställer krav på ledningen av kontrollen i form av planer, övervakning, verifiering m.m. av den kontroll som utförs. Dessa uppgifter läggs ofta på livsmedelsinspektören vars arbetssituation redan är pressad. Livsmedelsverket arrangerar årligen ett antal kurser och utbildningar riktade till chefer med ansvar över livsmedelskontrollen. Det är mycket vanligt att mindre kommuner skickar sin inspektör istället för miljöchefen eller motsvarande. Eftersom inspektören ska utföra ledningsuppgifter utöver sin kontroll hinner givetvis inte denna genomföra all planerad kontroll. I föreskrifterna borde grundläggande krav ställas på chefer med ansvar för livsmedelskontrollen, för att freda landets livsmedelsinspektörer och ge dessa bättre förutsättningar att utföra sitt ordinarie arbete. Exempelvis kan skrivningarna om kompetens förtydliga att kraven även innefattar chefer och ledning.

Beträffande det grundläggande problemet med personella brister så erfar miljöförvaltningen att Livsmedelsverket inte anser sig kunna vidta sanktioner mot kommuner när det gäller sådana brister. Därav den totala avsaknaden av ingripanden mot misskötsamma kommuner. Ett alternativ som nämns i underlaget är den s k Finlandsmodellen, där det är lagstiftat om en minsta kritisk massa (det vill säga minsta antal livsmedelsinspektörer) för att få utöva livsmedelskontroll genom finsk nationell lagstiftning. Detta har forcerat ca 300 finska kommuner att bilda ett 60-tal kontrollförbund på frivillig väg och gett mycket goda resultat. Detta är en önskvärd utveckling även inom Sverige, men kräver att regeringen engagerar sig då Livsmedelsverket inte har rådighet att reglera detta i sina föreskrifter utan det måste ske genom förordning eller lag. Livsmedelsverket kan med andra ord inte åtgärda det grundläggande problemet i svensk livsmedelskontroll, utan bara föreslå kosmetiska åtgärder.

En stor del av kritiken i de bakomliggande rapporterna riktas mot Livsmedelsverket, särskilt underlåtelse att agera mot de myndigheter som missköter sitt kontrolluppdrag. Miljöförvaltningen vill att Livsmedelsverket ska ha både möjlighet och plikt att ingripa mot misskötsamma kommuner där kontrollen inte fungerar. Således måste lagstiftningen förändras så att sanktionsmöjligheterna utvidgas samt att Livsmedelsverket förpliktigas genom lag att ingripa. Med samma motivering som reglerna för kommunerna förtydligas bör regeringen förtydliga Livsmedelsverkets ansvar.

Miljöförvaltningen är positiv till de ändringar som Livsmedelsverket föreslår. Föreskrifterna gör kraven tydligare och därför tillstyrker miljö- och hälsoskyddsnämnden innehållet i remissen med tillägget att kraven borde vara än mer omfattande. Även om åtgärderna är ett viktigt steg i rätt riktning är de sålunda inte är tillräckliga för att åtgärda bristerna i svensk livsmedelskontroll.

Slut

Bilagor

1. Föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel
2. Promemoria om förslag till ändring i Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel
3. Livsmedelsverkets rapport Livsmedelskontrollen - Utveckling, brister och åtgärdsförslag