

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

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Bakgrund till förslaget

Arbete med regeringsuppdrag om kontrollföreskrifter

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

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

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

En bättre kontroll behövs

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

En bättre kontroll är möjlig

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

Arbetet fortsätter

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

Möjligheter till styrning genom föreskrifter

Livsmedelsverkets föreskriftsbemyndiganden

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

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

Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll

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

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

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

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

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

Harmoniserad EU-lagstiftning om livsmedelskontroll

Den offentliga kontrollen på livsmedelsområdet, och i synnerhet de krav som därvidlag ställs på kontrollmyndigheter, regleras i huvudsak genom en central EU-förordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Denna förordning, som i denna promemoria kommer att kallas för EU-förordning nr 882/2004 eller kontrollförordningen, innehåller generella bestämmelser som är tillämpliga på all livsmedelskontroll och alla kontrollmyndigheter, om det inte uttryckligen bestämts annat. Inom vissa områden kan det finnas specifika bestämmelser som kompletterar eller ersätter bestämmelserna i EU-förordning nr 882/2004, exempelvis i EU-förordning nr 854/2004 om offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, eller EU-förordning nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91. Dessa särskilda bestämmelser påverkar dock främst den kontroll som ska bedrivas i specifika fall, inte de generella krav som ställs på kontrollmyndigheter.

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

Jämförelse med andra områden

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

Sverige

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

På begäran ska planen enligt första stycket skickas till Jordbruksverket.

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

Finland

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

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

Behov av styrning genom föreskrifter

Allmänt

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

Riksrevisionens kritik

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

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

FVO:s kritik

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

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

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

⁸ FVO står för Food and Veterinary Office.

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

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

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

Varierande kvalitet i livsmedelskontrollen ett återkommande problem

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

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Förslag till nya föreskrifter om kontroll

Flerårig planering av kontrollen

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen

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

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

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

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

Bedömning av efterlevnaden

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Vad verket vill uppnå

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

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

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

Verkets förslag

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

Av planen ska framgå

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

Planen ska uppdateras vid behov.

Verifiering av effekterna av kontrollen

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen

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

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

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

Bedömning av efterlevnaden

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

Vad verket vill uppnå

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

Verkets förslag

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

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

Kompetensförsörjning

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

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

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

Bedömning av efterlevnaden

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

Vad verket vill uppnå

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

Verkets förslag

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

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

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

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

Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad.

Beredskap

Tillämpliga bestämmelser i kontrollförordningen och nationell lagstiftning

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

Bedömning av efterlevnaden

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

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

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

Vad verket vill uppnå

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

Verkets förslag

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Av myndighetens beredskapsplan för nödsituationer på livsmedelsområdet ska framgå

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

Myndigheten ska regelbundet och vid behov uppdatera beredskapsplanen.

Översyn av EU-förordning nr 882/2004

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

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

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

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

Konsekvensbeskrivning

Beskrivning av problemet och vad vill vi uppnå

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

Alternativa lösningar och effekterna av en utebliven reglering

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

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

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

Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

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

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

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

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

Konsekvenser för lokala och regionala kontrollmyndigheter

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

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

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

Konsekvenser för slutkonsumenter

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

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

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

Konsekvenser för Livsmedelsverket

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

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

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

Konsekvenser för livsmedelsföretagen

Företag och branscher som berörs av förslaget

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

Tidsåtgång och administrativa kostnader

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

Andra kostnader och förändringar i verksamheten

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

Konkurrensförhållandena för företagen

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

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

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

Behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

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

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

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

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

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

2016-03-01

Dnr 2016/00753

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

Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

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