

I - Sammanfattning

Regeringen har gett Livsmedelsverket i uppdrag att göra en översyn av ansvarsfördelningen för livsmedelskontrollen. I denna rapport redovisar Livsmedelsverket sitt arbete med uppdraget.

Av regeringsuppdraget framgår att regeringen anser att det kan finnas anledning att se över ansvarsfördelningen för livsmedelskontrollen, främst med hänsyn till den kompetens som behövs för kontroll av vissa typer av verksamhet. I detta sammanhang nämns särskilt de kommunala myndigheternas kontrollansvar. Det kan enligt regeringen i vissa fall inte tyckas vara självklart att samtliga kommuner har tillgång till eller kan säkerställa den kompetens som behövs för att få en bra och likvärdig kontroll i hela Sverige. Detta är viktigt för livsmedelsföretagen inte minst då lagstiftningen är målstyrd, med flexibilitet för olika sätt att uppnå dessa mål, vilket är något som kan motverkas om kontrollmyndigheten inte har den kompetens som krävs för att tolka och tillämpa detta "flexibla" regelverk.

Livsmedelsverket har utifrån detta perspektiv undersökt om det kan finnas skäl att föra över kontrollen över vissa verksamhetstyper till en annan kontrollmyndighet. Som alternativ till kommunal kontroll har Livsmedelsverket tittat på möjligheten att föra över kontrollen till länsstyrelserna alternativt till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket har undersökt olika områden där frågan om kontrollmyndigheters kompetens har aktualiserats: kontroll av kosttillskott, av livsmedel för särskilda näringsändamål (sär-när), av dricksvattenanläggningar, av livsmedelsföretags huvudkontor och av fiskefartyg. I linje med vad som angavs i regeringens uppdrag har dock fokus legat på kontroll av mindre anläggningar som producerar animaliska livsmedel.

Enligt Livsmedelsverkets bedömning finns det skäl att ändra ansvarsfördelningen vad gäller kontroll av mindre anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt EU-förordning nr 853/2004. Varje kontrollmyndighet ansvarar för att uppfylla alla krav som ställs på offentlig livsmedelskontroll enligt EU:s kontrollförordning nr 882/2004. Livsmedelsverket har dock funnit att förutsättningarna för att kunna uppfylla dessa krav kan variera kraftigt mellan kommuner. I fråga om kontrollpersonalens kompetens gäller detta särskilt vid kontroll av anläggningar som producerar animaliska livsmedel. Kommuner som är små, avlägset belägna eller som har ett fåtal anläggningar av denna typ, har svårt att säkerställa den specialkompetens som behövs i kontrollen. Utbildningsinsatser och bättre uppföljning av kommunerna från statligt håll kan tillfälligt förbättra kompetensen i enskilda fall men kan inte råda bot på strukturella skillnader i kommuners förutsättningar. Kommuners olika förutsättningar påverkar även enhetligheten av kontrollen i landet.

Livsmedelsverket föreslår därför att kontroll av dessa mindre anläggningar med animalisk produktion förs över från de kommunala myndigheterna till Livsmedelsverket. Förslaget bedöms kunna leda till en mer enhetlig kontroll med tillgång till den specialkompetens som behövs för kontroll av dessa anläggningar. Förslaget gynnar livsmedelsföretagen, inte minst dem som har verksamhet med småskalig tillverkning av korv, ost och andra produkter av animaliskt ursprung. Förslaget berör cirka 600 företag.

Verket har idag operativ kontroll över större anläggningar med animalisk produktion och därmed redan goda förutsättningar att säkerställa rätt kompetens även vid kontroll av mindre anläggningar. Om kontroll av mindre anläggningar med animalisk produktion förs över från kommuner till Livsmedelsverket kommer den under verkets ansvar att kunna samordnas med den kontroll som verket redan har ansvar för. Geografiskt kan verkets indelning av den operativa kontrollen i sex regioner utnyttjas för att se till att kontrollpersonal lokaliseras på ställen som är kostnadseffektiva och ligger nära de berörda anläggningarna. Livsmedelsverket kan genom riktlinjer, instruktioner eller på annat sätt se till att kontrollen i hela landet bedrivs på ett enhetligt sätt. Även timtaxor och principer för avgiftssättning kommer att vara lika över landet.

Jämfört med ett överförande av kontrollansvaret från kommuner till länsstyrelserna framstår föreslagen ändring som ett klart bättre alternativ. Länsstyrelserna har idag inte något kontrollansvar för den aktuella typen av livsmedelskontroll, och kompetens skulle därför behöva tillföras dessa myndigheter. Fördelningen av berörda företag över 21 län innebär att de flesta länsstyrelserna skulle få ett begränsat antal kontrollobjekt, vilket ger sämre förutsättningar för att säkerställa kompetens hos kontrollpersonalen. Förutsättningarna att få en enhetlig kontroll och samma taxor/avgifter över landet bedöms också bli sämre.

Vissa kommuner har strukturellt goda förutsättningar för att säkerställa en kompetent och enhetlig kontroll, därför att antalet anläggningar som kräver särskild kompetens hos inspektörer och den kontrolltid som behövs för att kontrollera dessa är tillräckligt omfattande. Livsmedelsverket har i dessa fall, i enlighet med förfarandet i 16 § livsmedelslagen (2006:804), möjlighet att i samråd med berörda kommuner besluta att kontroll av dessa anläggningar ska vara kvar på kommunal nivå.

Vad gäller de övriga områden som verket undersökt konstaterar verket att kontrollen även här ställer särskilda krav på myndigheters kompetensförsörjning som ibland kan vara svåra att leva upp till för kommuner. I dessa fall bedömer dock Livsmedelsverket att en ändring i ansvarsfördelningen av olika skäl inte är någon effektiv lösning av kompetensfrågan.

Verksamhet med produktion eller import av sär-när eller kosttillskott kan i praktiken inte skiljas från andra produkter. Om ett livsmedel ska anses vara ett kosttillskott alternativt sär-när eller inte beror dessutom ofta på märkning eller annan information, vilket ger upphov till gränsdragningsproblem. Om sär-när eller kosttillskott kontrolleras av en annan myndighet än andra livsmedel, blir frågor om gränsdragning även avgörande för myndigheters kompetens, vilket är ineffektivt och otydligt. Vad gäller sär-när pågår för närvarande en översyn av regelverket på EU-nivå, som kan leda till omfattande ändringar.

En ändrad ansvarsfördelning, där kontroll av dessa produkter skulle flyttas från kommunerna, framstår därför inte som ändamålsenlig. I stället bör rollfördelningen mellan Livsmedelsverket, kommunerna och andra myndigheter förtydligas. Verket bör som vägledande och central myndighet bistå med riskvärdering och ge stöd till kommunala kontrollmyndigheter i riskhanteringen. Vid behov kan Livsmedelsverket i enskilda fall och i samråd med berörd kommun ta över kontroll över en anläggning.

I utredningen berörs även frågan om förutsättningar för tillfälliga ändringar i kontrollansvaret vid t.ex. stor spridning av livsmedel som medför risker för folkhälsan. Livsmedelsverket anser att det bör införas en möjlighet för verket att temporärt ta över ansvaret för kontroll av vissa anläggningar, som annars står under kommuners eller länsstyrelsers kontroll, för att på så sätt kunna agera snabbt när t.ex. hälsofarliga produkter som fått stor spridning i landet ska återkallas. Verket skulle i sådana fall exempelvis kunna meddela saluförbud som även gäller de anläggningar som normalt inte står under verkets kontroll. Verkets uppfattning och förslag i denna fråga är inte nya utan redovisades redan i ett förslag till regeländring som lämnades till dåvarande Jordbruksdepartementet 2006 och som alltså är aktuellt.

Inte heller vad gäller kontrollen av dricksvattenanläggningar föreslår verket någon ändring i ansvarsfördelningen.

Livsmedelsverket har även undersökt kontroll av huvudkontor till större livsmedelsföretag eller -koncerner. Verket har i denna fråga kommit fram till att kontroll av huvudkontor inte generellt bör föras över till verket genom en ändring i livsmedelsförordningen. Det främsta skälet är att det blir för svårt att genom en bestämmelse i livsmedelsförordningen definiera huvudkontor och dessutom begränsa tillämpligheten till de större huvudkontor där det skulle finnas skäl att föra över kontrollen till verket. De huvudkontor där det är eller kan vara ändamålsenligt att verket bedriver kontroll finns främst bland större koncerner inom detaljhandel och antalet kontor är begränsat. Det förefaller därför mer ändamålsenligt att Livsmedelsverket såsom nu även i fortsättningen beslutar om överförande av kontrollansvar till verket i enskilda fall och i samråd med berörd kommun.

Slutligen har i utredningen tagits upp frågan om kontroll av fiskefartyg. Verket har tidigare förespråkat att denna kontroll förs över till den myndighet som ansvarar för annan fiskerikontroll. Eftersom den nya Havs- och vattenmyndigheten, HaV, påbörjat sitt arbete och Fiskeriverket upphört, finns det anledning att på nytt framföra denna verkets uppfattning och föreslå att HaV blir ansvarig myndighet även för livsmedelskontroll på fiskefartyg.