



**LIVSMEDELS
VERKET**

NATIONAL FOOD
AGENCY

Avdelningen för
regelutveckling

BILAGA

2011-10-28

1 (63)

Dnr 5271/2010

Saknr 22

Innehåll

I – Sammanfattning	2
II – Inledning	5
<i>II.1 - Regeringens uppdrag</i>	5
<i>II.2 - Livsmedelsverkets arbete med regeringsuppdraget</i>	5
<i>II.3 - Innehållet i denna rapport</i>	6
III – Basfakta	8
<i>III.1 - Livsmedelsföretag i Sverige</i>	8
<i>III.2 - Livsmedelskontroll i Sverige</i>	10
<i>III.3 - Kontroll av kontrollen: krav på och revision av myndigheter</i>	15
<i> III.3.1 – Krav på kontrollmyndigheter</i>	15
<i> III.3.2 – Kontrollmyndigheternas revisionsverksamhet</i>	16
<i> III.3.3 – EU:s övervakning av medlemsstaternas offentliga kontroll</i>	18
IV – Livsmedelskontroll i kommunerna – en lägesrapport	19
<i>IV.1 - Branschens synpunkter</i>	19
<i>IV.2 - Synpunkter från andra kontrollmyndigheter</i>	23
<i>IV.3 - Revisioner och normerande kontroller</i>	27
<i>IV.4 - EU:s revisioner av Sveriges kontroll i livsmedelskedjan</i>	30
V - Överväganden och förslag	33
<i>V.0 – Generellt om livsmedelskontrollen</i>	33
<i>V.1 – Kontroll av mindre anläggningar med animalisk produktion</i>	38
<i>V.2 – Kontroll av huvudkontor inom livsmedelsbranschen</i>	43
<i>V.3 – Kontroll av anläggningar för dricksvatten</i>	45
<i>V.4 – Kontroll av kosttillskott</i>	47
<i>V.5 – Kontroll av livsmedels för särskilda näringsändamål</i>	52
<i>V.6 – Rikstäckande saluförbud och liknande åtgärder</i>	54
<i>V.7 – Livsmedelskontroll på fiskefartyg</i>	56
Bilaga 2 - författningsförslag ny 23 § livsmedelsförordningen	59
Bilaga 3 - konsekvensutredning avseende författningsförslaget	61

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.

2011-10-28

Dnr 5271/2010

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.

2011-10-28

Dnr 5271/2010

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 alltjämt 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.

Bilaga 2 - förslag ny 23 § livsmedelsförordningen (2006:813)

23 § Om inte något annat följer av andra och tredje styckena är följande myndigheter behöriga att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar.

Typ av livsmedelsanläggning	Prövningsmyndighet
1. Anläggningar som ska godkännas enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004	Livsmedelsverket
2. Livsmedelsanläggningar i järnvägsvagnar, luftfartyg och fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk	Livsmedelsverket
3. Tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vin och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter	Livsmedelsverket
4. Sådana livsmedelsanläggningar som drivs av det detaljhandelsbolag som avses i 5 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622)	Livsmedelsverket
5. Anläggningar för behandling av livsmedel med joniserande strålning	Livsmedelsverket
6. Skeppshandelslager, tullager, frilager och anläggningar inom frizon i vilka det förvaras livsmedel som från veterinärsynpunkt inte är godkända för fri omsättning	Livsmedelsverket

2011-10-28

Dnr 5271/2010

7. Anläggningar för
dricksvattenförsörjning

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

8. Anläggningar för
tillverkning av snus och
tuggtobak

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

9. Primärproducenter av
livsmedel

Länsstyrelsen

10. Andra livsmedelsanläggningar,
inklusive anläggningar för
tillverkning av tillsatser,
aromer och processhjälpmedel

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

Bilaga 3 - Konsekvensutredning i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Livsmedelsverket föreslår att 23 § livsmedelsförordningen (2006:813) ändras i enlighet med lydelsen i *bilaga 2*.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

I denna promemoria beskrivs förslaget bakgrund och dess konsekvenser.

Bakgrund

Syftet med Livsmedelsverkets förslag

Att säkerställa en enhetlig kontroll med tillgång till den specialkompetens som erfordras för berörda anläggningar i hela Sverige.

Den 9 december 2010 gav regeringen Livsmedelsverket i uppdrag att göra en översyn av ansvarsfördelning för livsmedelskontrollen. Av regeringsuppdraget framgår bl.a. att regeringen anser att det finns anledning att se över denna ansvarsfördelning, främst med hänsyn till den kompetens som behövs för kontroll av vissa anläggningar. Bakgrunden till Livsmedelsverkets förslag framgår av rapporten samt regeringens beslut.

Livsmedelsverkets förslag

Livsmedelsverkets förslag innebär att samtliga sådana anläggningar som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung och som omfattas av kravet på godkännande enligt förordning (EG) nr 853/2004 ska kontrolleras av Livsmedelsverket. Härav följer att vissa anläggningar som idag står under kommunal kontroll kommer att föras över till Livsmedelsverket.

Alternativa lösningar

Att inte ändra 23 § livsmedelsförordningen innebär att kontrollen vid vissa av de nu aktuella anläggningarna fortsätter ha brister på grund av de kommunala nämndernas svårighet att tillgodose kraven på specialistkompetens. Detta alternativ kan därför inte anses vara rimligt. Ett annat alternativ som övervägts i utredningen är att överföra kontrollen till länsstyrelserna. Härigenom undviks inte grundproblemet eftersom även länsstyrelserna saknar specialistkompetens på vissa områden, samt att kontrollen

fortfarande inte skulle bedrivas enhetligt med beaktande av att det finns 21 länsstyrelser som kräver samordning.

Vilka berörs av förslaget?

Förslaget berör samtliga de företag med anläggningar vid vilka det hanteras livsmedel av animaliskt ursprung som omfattas av godkännandekravet i förordning (EG) nr 853/2004 och som idag står under kommunal kontroll enligt 23 § livsmedelsförordningen. Antal anläggningar, geografisk spridning och vilken typ av livsmedel som hanteras framgår av kap. III.1 i rapporten.

Är förslaget förenligt med EU-rätten?

Fördelningen av kontrollansvaret regleras endast i nationella bestämmelser, varför det inte föreligger hinder i unionsrätten mot en överflyttning av ansvaret mellan behöriga myndigheter i Sverige.

Behov av speciella informationsinsatser och tidpunkten för ikraftträdande

Livsmedelsverket föreslår att förslaget träder i kraft den 1 januari 2013.

Planering av kontrollen, riskklassning av livsmedelsanläggningarna samt fattande av avgiftsbeslut sker inför varje kalenderår. Kommunerna och Livsmedelsverket bör ges god tid att planera verksamheten utifrån den nya ansvarsfördelningen. Innan ikraftträdandet bör kommunerna också ha getts möjlighet att anmäla sitt intresse för att i enlighet med 16 § livsmedelslagen (2006:814) flytta kontrollen av nu aktuella anläggningar från Livsmedelsverket till kommunen.

För det fall beslut om att ändra livsmedelsförordningen fattas vid en tidpunkt som inte ger företag och myndigheter den tid som behövs för planering m.m., föreslår verket att bestämmelsen i stället ska börja gälla först den 1 januari 2014.

Tidsåtgång och administrativ kostnad för företagen

Livsmedelsverket gör bedömningen att ändringen inte kommer att medföra någon större skillnad i tidsåtgång för företagen. Kommunernas riskklassning sker idag utifrån Livsmedelsverkets vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid, varför det är rimligt att förvänta sig att kontrolltiden kommer att vara ungefär den samma.

En jämförelse av kommunernas taxor respektive Livsmedelsverkets avgifter finns i rapportens kap. III.2 under

2011-10-28

Dnr 5271/2010

rubriken *kontrollmyndigheternas taxor och avgifter*. Livsmedelsverket och kommunerna fastställer själva sina timtaxor för offentlig kontroll. Taxorna ska täcka de kostnader som är hänförliga till kontrollen. I bilaga VI till EU-förordning 882/2004 anges vilka kostnader en myndighet kan ta hänsyn till. Skillnader i myndighetens kostnader, som t.ex. beror på högre eller lägre löner eller resekostnader, borde således leda till skillnader i timtaxor.

Förslaget innebär sammantaget en minskad administrativ börda för företagen. Genom att Livsmedelsverket kommer att ansvara för kontrollen på samliga aktuella anläggningar blir den mer enhetlig, förutsebar, samt innebär en högre kompetens hos den personal som utövar den offentliga kontrollen.

Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen

Förändringen medför en mer konkurrensneutral kontroll för de berörda företagen.

Andra effekter på företagens verksamhet

Regleringen påverkar inte företagen i andra avseenden.

Behövs särskilda hänsyn tas till små företag?

Förslaget grundar sig på hänsyn till de mindre företag vars anläggningar nu föreslås flytta över till Livsmedelsverket och kommer att medföra en sammantaget effektivare och enhetligare kontroll för dessa företag.

