



Handläggare: Margareta Widell
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-03-06 p.16

Remiss av Livsmedelsverkets rapport om ändrat kontrollansvar för vissa typer av livsmedelsanläggningar

Remiss från Stadsmiljörörelsen, dnr KS 001-195/2012

Förslag till beslut

1. Delvis avstyrka förslagen i remissen
2. I övrigt överlämna beslutet som svar på remissen
3. Översända beslutet till Stadsmiljörörelsen
4. Omedelbart justera beslutet

Gunnar Söderholm
Förvaltningsdirektör

Margareta Widell
Avdelningsdirektör

Sammanfattning

Livsmedelsverket föreslår i rapport till Landsbyggsdepartementet att verket ska överta kontrollansvar över mindre anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung. Skälet för förslaget uppges vara att samtliga kommuner inte kan säkerställa den kompetens som behövs för kontrollen.

Livsmedelsverket föreslår vidare att kontroll av kosttillskott, av livsmedel för särskilda näringsändamål (sär-när), av dricksvattenanläggningar och av livsmedelsföretags huvudkontor ska ligga kvar hos kommunerna.



Livsmedelsverket berör även frågan om möjlighet att utfärda så kallade ”riks-saluförbud”, en fråga som redan 2006 aktualiserades genom ett förslag till regeländring som överlämnades till dåvarande Jordbruksdepartementet.

Kontroll av fiskefartyg föreslås överföras till Havs- och vattenmyndigheten.

Miljöförvaltningen ifrågasätter logiken i och motiven till Livsmedelsverkets förslag som i princip innebär att kommunerna generellt omyndigförklaras vad gäller kontroll av animalieanläggningar.

Samtidigt myndigförklaras samma kommuner i fråga om kontroll av kosttillskott, en kontroll som kräver betydligt större sakkunskap, som ofta kräver omfattande utredningar och eventuellt också analyser av preparatens innehåll. Förvaltningen anser att det är samhällsekonomiskt slöseri att varje kommun ska genomföra den typen av utredningar.

Miljöförvaltningen gör följande ställningstagande till förslagen i rapporten:

- Miljöförvaltningen avstyrker förslaget att kontroll av samtliga animalieanläggningar ska föras över till Livsmedelsverket.
- Miljöförvaltningen avstyrker förslagen att kontroll av kosttillskott och livsmedel för särskilda näringsändamål helt ska ligga kvar på kommunerna.
- Miljöförvaltningen välkomnar och tillstyrker förslaget om att rikstäckande saluförbud i särskilda fall ska kunna utfärdas av Livsmedelsverket.
- Miljöförvaltningen tillstyrker förslagen om att kontroll av huvudkontor och dricksvattenanläggningar ska ligga kvar på kommunerna
- Miljöförvaltningen har inget i princip att invända mot att kontroll av livsmedelslagstiftningen på fiskefartyg förs över till Havs- och vattenmyndigheten.

Bakgrund

I december 2010 uppdrogs i regeringsbeslut (Jo2010/3600) åt Livsmedelsverket att se över kontrollansvaret för vissa typer av livsmedelsverksamheter som hanterar livsmedel av animaliskt ursprung. Utredningen (Landsbygdsdepartementets dnr L2011/2839, Livsmedelsverkets Dnr 5271/2010) föreslår att Livsmedelsverket ska ta över kontrollansvaret för mindre anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av



animaliskt ursprung. Skälet för förslaget uppges vara att samtliga kommuner inte kan säkerställa den kompetens som behövs för kontrollen.

I samma utredning föreslår Livsmedelsverket att vissa andra typer av anläggningar inte ska föras över till verket. Detta är enligt förvaltningens åsikt förvånande eftersom särskilt kontroll av kosttillskott kräver hög kompetens och ofta innebär omfattande utredningsarbete.

Förvaltningens allmänna synpunkter

Företagsfokus genomgående i förslaget

Miljöförvaltningen konstaterar med viss förvåning att fokus i såväl förslag som argumentation är företagsintresset. Förvaltningen är införstådd med att det var det uppdrag som tilldelades Livsmedelsverket, nämligen att gå småskaligheten till mötes.

Förvaltningen är också medveten om att samtliga kommuner inte kan inneha specialistkompetens i alla frågor. Att med det som utgångspunkt dra alla kommuner över en kam och generellt frånta kommuner viss kontroll bedömer förvaltningen är att skjuta över målet. Det är bättre att i samråd med kommuner överta kontrollen i enskilda fall om en kommun så önskar eller om kontrollen, trots stöd från Livsmedelsverket, inte fungerar.

Den offentliga livsmedelskontrollen som utförs granskas och revideras internt i landet av Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Syftet med denna revision är att säkerställa att kontrollmyndigheterna klarar av sitt kontrolluppdrag. Där myndigheterna har åsidosatt sina kontrollskyldigheter finns redan idag möjligheten för Livsmedelsverket att överta vissa anläggningar.

Extern revision av livsmedelskontrollen genomförs av FVO (Food and Veterinary Office). Senast 2010 genomfördes en revision av kontroll av kött- och mjölkkanläggningar i Sverige. I rapporten från denna revision noteras två saker som är intressanta i sammanhanget;

- Livsmedelsverket har aldrig utnyttjat möjligheten att överta kontrollen av anläggningar där kommuner åsidosatt sina skyldigheter.

Förvaltningens kommentar: Detta tyder på att a) kontrollen *inte* är tillräckligt bristfällig för att detta ska vara relevant alternativt att b) Livsmedelsverket underlåter att vita åtgärder där brister noteras och själva åsidosätter sitt uppdrag.



- Kontrollen av animalieanläggningar är bristfällig. Vid revisionen misslyckas kontrollpersonalen att identifiera risker, brister och sedermera att följa upp dessa och se till att bristerna avhjälpas i animalieanläggningar.

Förvaltningens kommentar: Kontrollpersonalen som omnämns var Livsmedelsverkets egna officiella veterinärer och *inte* kommunala inspektörer. Att utifrån detta påstå att den kommunala kontrollen brister och i syfte att förbättra denna flytta över kontrolluppgifter är ytterst anmärkningsvärt.

Utredningen hävdar att den administrativa bördan för företagen kommer att minska. Hur detta ska ske är inte tydliggjort. En konsekvens blir att företagen kommer att ha kvar kommunal tillsyn inom miljöbalken vilket alltså får till följd att två kontrollmyndigheter ska utföra tillsyn mot samma objekt vilket snarare kommer att öka den administrativa bördan för berörda företag.

Förvaltningen ifrågasätter det företagsfokus som framkommer i utredningen. Självklart är det bra för konsumenterna om kontrollen är kompetent och likvärdigt utförd.

Utredningen visar att det finns cirka 600 småskaliga animalieanläggningar. Av kommunerna saknar 114 stycken sådana anläggningar. Av resterande kommuner har sex stycken tio eller fler anläggningar att kontrollera. Flest anläggningar finns i Stockholm (72 stycken) och Göteborg (73 stycken). Dessa kommuner torde därför ha tillräckligt underlag för att upprätthålla relevant kompetens.

För Stockholms del avsätts cirka 1 600 kontrolltimmar under 2012 för kontroll av anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung styckningsanläggningar inkluderat.

Konsumentfokus inte berört i förslaget

Livsmedelsverket arbetar, enligt sin hemsida, i konsumenternas intresse aktivt för säkra livsmedel, redlighet, det vill säga ärlighet, i livsmedelshanteringen och bra matvanor.

Samtidigt som Livsmedelsverket förslår övertagande av kontrollansvar för animalieanläggningar förordas att kontroll av bland annat kosttillskott och livsmedel för särskilda näringsändamål ska ligga kvar hos kommunerna. Ett betydligt större bidrag till konsumentintresse, livsmedelssäkerhet och redlighet vore om Livsmedelsverket tog ett helhetsgrepp kring problematiken med i första hand kosttillskott men även livsmedel för särskilda näringsändamål. Ett sådant grepp skulle också vara samhällsekonomiskt effektivt och därmed göra betydligt större helhetsnytta för Sveriges konsumenter. Kontroll av dessa kategorier



livsmedel kräver hög kompetens. I många fall måste bedömning göras om ett kosttillskott eller livsmedel för särskilda näringsändamål ska klassas som läkemedel eller inte vilket kräver samarbete med Läkemedelsverket. Regleringen av tillverkning och försäljning av dessa preparat behöver förbättras. Det är inte rimligt att varje kommun ska göra bedömningar för varje enskilt preparat. I stället bör Livsmedelsverket överväga att föreslå ändringar i den nationella lagstiftningen så att både kosttillskott och livsmedel för särskilda näringsändamål ska registreras och bedömas innan de får släppas ut på marknaden. Sådan bedömning och registrering bör göras på nationell nivå, inte av enskilda kommuner.

Beträffande kosttillskott och livsmedel för särskilda näringsändamål är bilden annorlunda. Det torde inte finnas många kommuner som helt saknar försäljning av kosttillskott. Livsmedelsverket skulle bidra till betydligt större konsumentnytta om den sektorn reglerades i likhet med vad våra grannländer har gjort och att kontrollen centraliserades vad gäller bedömning av preparat innan de får släppas ut på marknaden.

Livsmedelsverkets förslag med förvaltningens synpunkter punkt för punkt

V.1 Kontroll av mindre anläggningar med animalisk produktion

V.1 Utredningens förslag

Livsmedelsverket föreslår att mindre anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung ska stå under verkets kontroll.

Skälet för förslaget uppges vara att samtliga kommuner inte kan säkerställa den kompetens som behövs för kontrollen. Samtidigt föreslås att Livsmedelsverket i enskilda fall i samråd med en kommun kan besluta om att den kommunen kan behålla ansvaret för nämnda anläggningar förutsatt att kommunen har grundläggande förutsättningar för att säkerställa kompetens och enhetlighet i kontrollen.

V.1 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen anser att kontrollansvaret för rubricerade anläggningar inte generellt ska flyttas över till Livsmedelsverket. Överflyttning bör i stället ske efter samråd med enskild kommun.



Utredningen baseras på regeringsuppdrag och att småskalighet och mathantverkare efterlyser specialkunskap vilket är förståeligt. Man bör dock ställa frågan huruvida Livsmedelsverkets kontrollpersonal, som huvudsakligen utför kontroll på storskalig industri, per automatik också innehar kompetens i småskalighet och tillverkning enligt traditionella metoder. Det finns en uppenbar risk att storskalighetskraven överförs till småskaligheten.

Uppfattningen om stelbenthet och byråkrati bland kommunala inspektörer som redovisas i utredningen är helt naturlig eftersom företagen beskriver dåtid, en dåtid som format kommunernas krav genom den fyrkantighet och de dokumentationskrav som ”lärdes ut” av Livsmedelsverket innan verket insåg att flexibilitet skulle råda i riket. Stockholm delar fullt ut synsättet att samtal om rutiner och processer mycket väl kan räcka i företag med ett fåtal personer sysselsatta.

Stockholm har dåliga erfarenheter av Livsmedelsverkets agerande i fråga om vem som ska ha ansvaret för kontroll av de så kallade 853-anläggningar (anläggningar som tillverkar produkter av animaliskt ursprung och som ska godkännas enligt förordning (EG) nr 853/2004 om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung) som finns i Stockholms stad. Verket har valt att, helt utan diskussioner med Stockholms stad, successivt ta över exempelvis styckningsföretag när de byter lokal och därmed måste få nytt godkännande. Detta har skett utan dialog, utan att Stockholms kontroll kritiserats och trots att staden har tre veterinärer anställda just för den typen av kontroll. Agerandet förefaller i första hand vara avsett att tillgodose egna intressen hos verkets snarare än att se till en kontroll som i sin helhet är effektiv. Förutom att dessa objekt ligger granne med stadens kontrollobjekt har de dessutom kommunal tillsyn enligt Miljöbalken vilket medför att två kontrollmyndigheter kontrollerar anläggningarna.

Med hänsyn till detta agerande borde det vara det omvända förfarandet, nämligen att kontrollansvaret normalt ligger på kommunerna men att Livsmedelsverket beslutar om övertagande i fall då kommun och verket är överens eller om det visar sig att kontrollen, trots stöd från verket, inte fungerar. Livsmedelsverket bör inte dra alla kommuner över en kam och utgå från att den kommunala kontrollen generellt inte uppfyller lagstiftningens krav.

Det är inte samhällsekonomiskt effektivt med överflyttning av ansvaret för kontrollen till Livsmedelsverket. Kommunen har större närhet genom den stora spridning som Livsmedelsverket så riktigt påtalar. Inte ens verkets enskilda inspektörer kan var och en inneha specialkompetens i de olika varianterna av traditionella tillverkningsmetoder. Om man ska uppnå att den enskilde verksamhetsutövaren i alla lägen ska få en expert på just sitt specialområde är det



säkerligen görligt, men inte utan betydande geografiska förflyttningar. När det gäller kompetens så kan inte ens Livsmedelsverkets personal samtliga kunna allt. Även här måste specialkompetens till, särskilt i fall av hantverksmässig tillverkning. Det är en sak att myndigheten eller gruppen har kunskapen, en helt annan vilken kunskap den enskilda inspektören besitter.

Om det finns behov att likrikta kontrollen av animalieanläggningar torde Livsmedelsverket i sin roll som samordnande statlig myndighet kunna lösa det på annat sätt än att överta kontrollen. Inom många andra områden har verket erbjudit stöd till kommunerna i form av utbildningsinsatser och av vägledningar. Verket har utfärdat en allmän vägledning om offentlig kontroll enligt förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll. När det gäller kontroll av animalieanläggningar har något sådant stöd inte erbjudits kommunerna. Någon vägledning till förordning (EG) nr 854/2004 om offentlig kontroll av produkter med animaliskt ursprung har inte utfärdats.

V.2 Kontroll av huvudkontor inom livsmedelsbranschen

V.2 Utredningens förslag

Livsmedelsverket förslår inte någon ändrad ansvarsfördelning i livsmedelsförordningen för kontroll av så kallade huvudkontor. Beslut om överförd kontroll kan fattas i enskilda fall efter samråd med berörd kommun.

V.2 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning och stödjer förslaget.

V.3 Kontroll av anläggningar för dricksvatten

V.3 Utredningens förslag

Livsmedelsverket föreslår inte någon ändrad ansvarsfördelning för kontroll av dricksvatten från ytvattenanläggningar.

V.3 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning och stödjer förslaget.

V.4 Kontroll av kosttillskott

V.4 Utredningens förslag

Livsmedelsverket föreslår inte någon ändrad ansvarsfördelning vad gäller myndigheter som ansvarar för kontroll av kosttillskott.



Livsmedelsverket bör även i fortsättningen ta huvudansvar för riskvärdering rörande kosttillskott och koordinera kontakterna med Konsumentverket och Läkemedelsverket. Verket bör utveckla sin vägledande och samordnande roll gentemot kommunerna, underlätta kommuners kompetensförsörjning samt vid behov erbjuda stöd i enskilda ärenden.

V.4 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen delar inte Livsmedelsverkets bedömning. Förvaltningen anser att verket bör ta centralt och nationellt ansvar för att endast kosttillskott som uppfyller lagstiftningens krav släpps ut på marknaden. Nationella föreskrifter behöver, i konsumenternas intresse, tas fram i syfte att stödja en sådan ordning.

Kosttillskott är ett område som kräver betydligt högre specialistkompetens än kontroll av animalieanläggningar. Området är också ständigt i förändring genom att nya substanser dyker upp. För många substanser måste utredning ske om de är att betrakta som läkemedel eller inte, alternativt om de innehåller narkotiskt verkande eller eljest förbjudna substanser. Det kan åtgå ett stort antal timmar för utredning, kontakter med Läkemedelsverket och övrig hantering av ett ärende. Det är inte alltid rimligt att det enskilda företaget ska drabbas av komplicerade utredningar. Det är inte heller rimligt att kommuninnevånarna via skattsedeln ska belastas för den tid som åtgår. Det är i dessa fall, liksom i andra frågor om märkning, innehåll och hälsopåståenden ytters komplicerat. Det krävs omfattande specialkompetens. Det är stor risk för skilda bedömningar mellan kommuner. Det finns också fall där konsumenter råkat ut för allvarlig hälsopåverkan på grund av intag av preparat.

Livsmedelsverket borde på ett betydligt bättre sätt göra en helhetsbedömning och se till samhälls- och konsumentnytta när det gäller kosttillskott. Att behovet finns av ett bättre sätt att hantera frågan än det nuvarande torde vara uppenbart även för Livsmedelsverket efter den mediadebatt som nyligen påtalat de stora problem som finns inom området.

Livsmedelsverket borde starkt överväga att reglera utsläppande på marknaden i likhet med vad våra grannländer har gjort. Det mest effektiva ur kontrollsynpunkt och det bästa skyddet för landets konsumenter måste vara att produkter kontrolleras före utsläppande på marknaden. Då kan vetenskapliga bedömningar göras på nationell nivå vilket är betydligt mer kostnadseffektivt jämfört med om varje kommun ska kontrollera innehåll preparat på samtliga försäljningsställen. Det mest samhällsekonomiskt effektiva vore alltså att Livsmedelsverket åter aktiverar sig och återtar förlorad mark. Samma kommentar gäller för sär-när-produkter nedan.

Livsmedelsverket måste ta ett betydligt större och mer handfast ansvar i dessa frågor. Man kan skilja fysiska kontroller på anläggningen som säljer kosttillskott från de riskvärderingsfrågor utredningen nämner. Kommunerna kan då kontrollera att endast ”godkända” kosttillskott finns på butikshyllorna.

V.5 Kontroll av livsmedel för särskilda näringsändamål

V.5 Utredningens förslag

Livsmedelsverket föreslår inte någon ändrad ansvarsfördelning vad gäller myndigheter som ansvarar för kontroll av livsmedel för särskilda näringsändamål och anför liknande argument som för kontroll av kosttillskott.

V.5 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen delar inte Livsmedelsverkets bedömning. Förvaltningen anser att verket bör ta centralt och nationellt ansvar för att endast livsmedel för särskilda näringsändamål som uppfyller lagstiftningens krav släpps ut på marknaden. Nationella föreskrifter behöver, i konsumenternas intresse, tas fram i syfte att stödja en sådan ordning.

Anmälan om livsmedel för särskilda näringsändamål och livsmedel för speciella medicinska ändamål har tidigare helt hanterats av Livsmedelsverket. Sommaren 2008 ändrade verket sina rutiner och meddelade att kommunerna ska kontrollera vissa uppgifter i anmälan. Arbetet är helt händelsestyrt och kräver omfattande specialkunskaper.

Erfarenheten hittills är att avsevärd tid åtgått för kunskapsinhämtning, samarbete i tolkningsfrågor med både Livsmedelsverket och med andra kommuner samt för handläggning av ärendena. Sammantaget har kommunerna fått utökning av ansvarsområde samtidigt som de måste rådfråga Livsmedelsverket som alltså i realiteten ändå måste bidra till handläggningen. Totalt sett har kostnadsmassan i landet ökat betydligt.

V.6 Rikstäckande saluförbud och liknande åtgärder

V.6 Utredningens förslag

För att skydda människors hälsa och konsumenters intressen bör Livsmedelsverket i vissa situationer tillfälligt få möjlighet att fatta rikstäckande beslut om saluförbud eller andra åtgärder som riktar sig till livsmedelsföretag under kontroll av kommun (eller länsstyrelse). I övrigt behåller berörd kommun eller länsstyrelse sitt kontrollansvar.



V.6 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen välkomnar förslaget och stödjer det till fullo.

En möjlighet att fatta rikstäckande saluförbud är nödvändig i dagens moderna samhälle där handeln varken tar hänsyn till kommun- eller länsgränser och varor normalt har rikstäckande spridning.

I sammanfattningen anges att Livsmedelsverket temporärt skulle kunna ta över ansvar för kontroll av vissa anläggningar. Att verket tillfälligt skulle ta över den fysiska kontrollen på plats i till exempel en hälsokostbutik förefaller märkligt. Möjligen är det en juridisk finess för att verket ska få lagstöd för att utfärda rikstäckande saluförbud. Ett sådant lagstöd borde kunna åstadkommas på annat sätt än genom övertagande av kontrollansvaret.

V.7 Livsmedelskontroll på fiskefartyg

V.7 Utredningens förslag

Livsmedelsverket föreslår att operativ kontroll av livsmedelslagstiftningen på fiskefartyg kan samordnas med annan fiskerikontroll. Förslaget är att kontrollen förs över till Havs- och vattenmyndigheten.

V.7 Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen har inget i princip att invända mot förslaget. Det är dock viktigt att kompetensen hur den personal som ska utföra kontrollen säkerställs.

Det framkommer inte tydligt hur kunskapsnivån rörande livsmedelskontroll ska upprätthållas hos dessa inspektörer. Den frågan torde vara lika viktig som kunskapsnivån inom kontroll av animalieanläggningar.

Slut

Bilaga

1. Sammanfattning ur förslaget, inklusive författningsförslag och konsekvensutredning