

1 Revisorernas granskning

I denna skrivelse behandlas livsmedelstillsynen. Syftet med granskningen är att belysa hur statliga styrinstrument har använts för att säkerställa önskvärda resultat vad gäller den kommunala livsmedelstillsynen. Häri ingår frågan om vilka möjligheter staten har att vidta åtgärder med anledning av rapporterade brister inom den kommunala livsmedelstillsynen. Granskningen är samtidigt en uppföljning av revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen (förslag 1994/95:RR8).

Rapporten *Hur styr staten livsmedelstillsynen?* publicerades i december 2001. Rapporten innehåller en samlad redovisning och analys av resultatet av den statliga styrningen av livsmedelstillsynen. Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. 25 remissinstanser har yttrat sig, varav 5 har yttrat sig på eget initiativ. 3 instanser har avstått från att svara.

Remissinstanserna tillstyrker i allt väsentligt revisorernas förslag. Det finns dock delade meningar om revisorernas förslag om avgiftssystemet, nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt Livsmedelsverkets möjligheter att påverka och följa upp den kommunala verksamheten. En sammanfattning av remissinstansernas svar finns i bilaga 2.

2 Revisorernas iakttagelser

Livsmedelstillsynen i Sverige karakteriseras av ett omfattande regelsystem och ett mycket komplicerat avgifts- och finansieringssystem. Tillsynen i Sverige har under senare år varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. De frågor som framför allt har diskuterats är hur tillsynen ska finansieras och organiseras.

Ansvar för tillsynen är delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Livsmedelsverket svarar för att leda och samordna tillsynen. Verket har också ansvar för att utöva tillsyn över ca 600 större livsmedelsanläggningar, inklusive slakterier. Kommunerna svarar för tillsyn av ca 52 000 objekt, dvs. närmare 99 % av anläggningarna. Länsstyrelserna ska

utöva den närmare tillsynen inom länet främst genom att följa och stödja kommunernas arbete.

Lagstiftningen i Sverige är i hög grad harmoniserad med EU:s livsmedelslagstiftning. Däremot råder en betydande frihet för medlemsländerna vad gäller finansiering och organisation. I granskningen av statens styrning av livsmedelstillsynen konstateras att staten inte styr eller påverkar verksamheten i önskvärd utsträckning.

Riksdagen har delegerat till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare bestämmelser om lagens tillämpning. Regeringen har i sin tur lämnat långtgående befogenheter till Livsmedelsverket att leda och samordna livsmedelstillsynen i Sverige. Livsmedelsverket har t.ex. rätt att återta tillsynsansvar för anläggningar från kommunerna. Verket har också rätt att genomföra normerande inspektioner i kommunerna.

Revisorerna har konstaterat att Livsmedelsverket i ringa utsträckning använder de befogenheter som regeringen har delegerat till verket. Livsmedelsverket har i stället riktat skarp kritik mot de kommunala tillsynsmyndigheterna för bristande tillsyn. Verket har föreslagit att livsmedelstillsynen ska förstärkas.

Revisorerna har konstaterat att finansierings- och avgiftssystemet har betydande brister som motverkar att tillsynen kan utövas utifrån det behov som finns. Det saknas också incitament för företag att följa gällande regelverk.

Enligt granskningen har regeringen ett underlag som tydligt visar att finansierings- och avgiftssystemet behöver ändras. Det behövs enligt revisorernas uppfattning en grundläggande förändring av systemet.

3 Ny information

Viss information har tillkommit sedan revisorernas rapport publicerades.

Den 10 december 2001 beslutade Riksrevisionsverket (RRV) om rapporten Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen (2001:33). Syftet med RRV:s granskning var att dels pröva om Livsmedelsverket inom sitt nuvarande mandat kan förbättra den lokala livsmedelstillsynen, dels beskriva och förklara variationen mellan kommunerna när det gäller livsmedelstillsynens omfattning och utförande.

RRV:s slutsatser sammanfaller med revisorernas slutsatser. Bland annat konstateras att Livsmedelsverket inom sitt nuvarande mandat kan förbättra stödet till den lokala tillsynen. RRV:s granskning visar också att kommunerna efterfrågar ett mer aktivt stöd från Livsmedelsverket.

RRV har bl.a. undersökt hur företagen uppfattar den lokala livsmedelstillsynen. Resultaten visar att ur företagens synvinkel fungerar inspektionerna väl. 85 % av företagen var mycket positiva eller ganska positiva till att det egna företaget får besök av livsmedelsinspektören. Undersökningen tyder på att en aktiv tillsyn leder till en positiv inställning till tillsyn hos företagen. De företag som hade fått besök under det senaste året var mer positiva än de som inte hade fått något besök. Livsmedelsinspektörerna fick även mycket positiva omdömen av företagarna.

RRV har också undersökt om jäv eller beroendeförhållanden är problem i den kommunala myndighetsutövningen. RRV konstaterar att det inte finns

några uppgifter som stöder antagandet om att jäv är ett problem i landets kommuner. Inte heller finns det belägg för att den kommunala myndighetsutövningen skulle innebära att kommunerna värnar mer om arbetstillfällen än om en god livsmedelstillsyn.

Livsmedelsverket publicerade i mars 2002 en rapport, Rapportering av livsmedelstillsyn 2000 – Kommunernas rapportering om livsmedelstillsyn. Av rapporten framgår att det totala antalet årsarbetskrafter som arbetar med livsmedelstillsyn i kommunerna har ökat något, medan antalet inspektörer har minskat något. Antalet utförda inspektioner i kommunerna har minskat något jämfört med 1999. Tillsynsfrekvensen för olika företag varierar. Livsmedelsverket har inte närmare analyserat orsakerna till dessa förhållanden.

Den 21 mars 2002 beslutade RRV om revisionsberättelse för Livsmedelsverket för räkenskapsåret 2001. RRV invände mot att Livsmedelsverket hade utnyttjat sitt ramanslag utöver beviljad anslagskredit med närmare 2 miljoner kronor.

Detta förhållande kontrasterar mot Livsmedelsverkets ekonomiska situation föregående år. I juni 2001 beslutade regeringen att dra in Livsmedelsverkets anslagssparande, som översteg 3 % av anslaget. Beloppet uppgick till 10 miljoner kronor. Livsmedelsverket hade inte begärt att få disponera överfört anslagssparande.

4 Revisorernas överväganden och förslag

4.1 Information om regelverket

Rapporten

Det finns många regler om livsmedelstillsyn. Exempelvis har Livsmedelsverket utfärdat mer än 100 föreskrifter inom området. Föreskrifterna omfattar omkring 1 500 sidor.

Den svenska lagstiftningen inom livsmedelsområdet är i hög grad harmoniserad med EU:s lagstiftning. I EU:s regelverk fastställs hur kontroller bör gå till och vad som ska kontrolleras. Det råder däremot en betydande frihet för medlemsländerna vad gäller organisation och finansiering.

EU:s regler om livsmedelstillsynen är omfattande, komplicerade och svåra att överblicka. Informationen om EU-lagstiftningen är i vissa fall bristfällig och ofullständig. Detta avser särskilt förordningar som gäller direkt i lag. Det saknas en komplett förteckning över gällande förordningar.

Den omfattande regelmängden i kombination med bristfällig information om förordningar skapar problem för både de företag som ska följa reglerna och de tillsynsmyndigheter som ska kontrollera att reglerna följs.

Remissinstanserna delar i stor utsträckning revisorernas uppfattning om regelsystemet. Flertalet remissinstanser, t.ex. kommunerna, Svenska Kommunförbundet och Svensk Dagligvaruhandel, betonar vikten av att reglerna blir mer lättillgängliga och överskådliga. Några kommuner framhåller även vikten av att Livsmedelsverket ger ett bättre stöd när det gäller tolkning av lagstiftningen.

Livsmedelsverket framhåller att verket med hög intensitet fullföljer tidigare fastställd plan för översyn av icke EG-relaterade föreskrifter. Verket anger att det nu finns en komplett förteckning över EG-förordningar inom verkets ansvarsområde. För att underlätta tillämpningen av dessa förordningar avser verket att vid behov utarbeta vägledningar eller information om förordningarna.

Revisorernas överväganden och förslag

Det är positivt att Livsmedelsverket fullföljer påbörjad översyn av föreskrifterna och att det nu finns en komplett förteckning över gällande förordningar. Enligt revisorernas uppfattning bör Livsmedelsverket på alla tänkbara sätt underlätta för tillsynsmyndigheterna att tillämpa regelverket korrekt. Verket bör löpande revidera sina regler och tillhandahålla lättillgänglig information om samtliga regler. Revisorerna utgår från att Livsmedelsverket rapporterar resultatet av översynen till regeringen.

4.2 Europeiska kommissionens utvärderingar

Rapporten

Europeiska kommissionen övervakar medlemsländernas efterlevnad av regelverket genom utvärderingar. Kommissionens utvärderingar av den svenska livsmedelstillsynen visar att både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsyn har brister vad gäller tillsynsfrekvens, tillvägagångssätt och resurser.

Kommissionen anser att orsaken till variationen i kommunernas tillsynsverksamhet bl.a. är bristande styrning från Livsmedelsverket. Kommissionen anser att Livsmedelsverkets styrning kan bli bättre. Livsmedelsverket får också kritik för styrningen av besiktningsveterinärsorganisationen som ligger inom verkets egen organisation.

Revisorerna föreslog att regeringen skulle uppdra åt Livsmedelsverket att i sin årsredovisning dels redovisa kommissionens synpunkter på livsmedelstillsynen i Sverige, dels redovisa de åtgärder som verket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik.

Remissinstanserna

Med undantag för Livsmedelsverket tillstyrker remissinstanserna revisorernas förslag om att Livsmedelsverket bör redovisa kommissionens kritik och de åtgärder som vidtas till följd av denna. Enligt Livsmedelsverket redovisar kommissionen vanligtvis sina iakttagelser på ett tekniskt och detaljerat sätt. Med hänsyn till regeringens instruktion för hur en myndighets årsredovisning

ska utformas är det endast möjligt att i årsredovisningen redovisa den viktigaste kritiken från kommissionen och de viktigaste åtgärderna, däremot inte samtliga punkter som kommissionen har kritiserat.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna delar inte Livsmedelsverkets uppfattning att kommissionens kritik generellt redovisas på ett teknisk och detaljerat sätt. Enligt revisorernas mening hindrar inte heller förordningen om årsredovisning och budgetunderlag Livsmedelsverket från att redovisa kommissionens kritik i verkets årsredovisning (2000:605). Där bör även verket redogöra för de åtgärder som vidtas med anledning av kritiken.

Revisorerna anser att kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige har ett stort informationsvärde. En utomstående granskning av livsmedelstillsynen i Sverige bör vara av betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att i sin årsredovisning redovisa dels kommissionens synpunkter på livsmedelstillsynen i Sverige, dels de åtgärder som verket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik.

4.3 Reformera finansierings- och avgiftssystemet

Rapporten

Vid revisorernas granskning 1994 fick nuvarande avgiftssystem kritik. En översyn av avgiftssystemet föreslogs. Även överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket ifrågasattes. Riksdagen gav regeringen till känna vad revisorerna hade anfört (bet. 1994/95:LU20, rskr. 1994/95:268, 269).

Regeringen tillsatte 1997 en kommitté med uppgift att göra en översyn av livsmedelstillsynen inklusive avgiftssystemet. Kommittén föreslog ett avgiftssystem som skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att ta ut de avgifter som krävs för att tillsynen skulle få tillräckliga resurser (SOU 1998:61). Det nya avgiftssystemet skulle också skapa incitament för en bättre efterlevnad av reglerna. Därefter har Livsmedelsverket föreslagit att livsmedelstillsynen i huvudsak ska anslagsfinansieras. Regeringen har ännu inte lämnat något förslag till riksdagen.

Rapporten visar att revisorernas tidigare kritik av finansierings- och avgiftssystemet fortfarande äger stor giltighet.

Nuvarande avgiftssystem är komplicerat. Livsmedelsverket bestämmer avgifternas storlek med vissa undantag. Totalt finns 14 olika avgifter. Vissa avser prövning av tillstånd, andra utgår för olika verksamheter med varierande avgiftsuttag utifrån olika principer. I vissa fall eftersträvas full kostnadstäckning för tillsynen medan tillsynen i andra fall skattefinansieras.

Betydande negativa effekter av avgiftssystemet har redovisats. Det gäller för såväl företag som tillsynsmyndigheter. Företag får inte tillräckliga incitament att följa gällande regelverk. Det finns inte heller några garantier för att myndigheterna får tillräckliga resurser för tillsyn.

Kommunerna överför 15 % av de årliga tillsynsavgifterna till Livsmedelsverket. Revisorerna konstaterade att Livsmedelsverket inte fullt ut har använt dessa medel för samordning av och stöd till kommunerna.

Mot denna bakgrund föreslog revisorerna att regeringen bör genomföra åtgärder så att finansierings- och avgiftssystemet skapar incitament för verksamhetsutövare att följa gällande regelverk och ge tillsynsmyndigheterna förutsättningar att anpassa sina resurser efter behovet av tillsyn. Regeringen bör även utarbeta ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör.

Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna delar revisorernas uppfattning att finansierings- och avgiftssystemet behöver reformeras. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en reformerad avgiftsfinansiering. Livsmedelsverket, branschorganisationer samt länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser däremot att livsmedelstillsynen helt eller huvudsakligen ska finansieras över anslag.

Ett antal remissinstanser, t.ex. Livsmedelsverket, länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län samt Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun framhåller behovet av resurser för tillsyn. Livsmedelsverket betonar även vikten av ökade resurser för att livsmedelstillsynen ska kunna bedrivas på en betydligt högre nivå än i dag. Många är också kritiska mot att beslut om finansiering och avgifter har dröjt.

Samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet och Livsmedelsverket tillstyrker förslaget om att slopa överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket. Verket påpekar dock att detta förutsätter att verket kompenseras med höjda anslag.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att det är angeläget att finansierings- och avgiftssystemet reformeras från grunden. Avgiftssystemet bör skapa incitament för verksamhetsutövare att följa gällande regler. Det ska också ge tillsynsmyndigheterna förutsättningar att kontrollera att företagen följer dessa regler. Regeringen bör även behandla möjligheterna att förenkla nuvarande system. Dessutom bör regeringen utarbeta ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör.

Motiven för att genomföra en reformerad avgiftsfinansiering har stärkts efter remissbehandlingen. Bland annat Livsmedelsverket framhåller i sitt remissvar att livsmedelstillsynen behöver få ökade resurser. EU-kommissionen har också i sina utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige påtalat bristande resurser för livsmedelstillsyn.

Remissvaren från bransch- och konsumentorganisationer samt tillsynsmyndigheter inklusive Livsmedelsverket visar också på behovet av tillsyn.

Regeringen bör därför utarbeta ett förslag till riksdagen som grundas på det förslag som lämnades i betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61). En reformerad avgiftsfinansiering syftar till att säkerställa de resurser som livsmedelstillsynen behöver. Iakttagelser om brister i hygien och redlighet bör leda till ökad tillsyn vars kostnader betalas av dem som förör-

sakar den. Därigenom får försumliga företag anledning att förbättra sin livsmedelshantering samtidigt som myndigheterna får intäkter för att förstärka livsmedelstillsynen efter behov.

Förslaget om anslagsfinansiering som har framförts av Livsmedelsverket tillgodoser enligt revisorernas mening inte behovet av en flexibel anpassning av tillsynsresurserna till varierande behov. Vid en avgiftsfinansiering drabbas försumliga företag direkt av ökade tillsynskostnader. När tillsynen anslagsfinansieras måste denna direkta påverkan på företag ersättas med tungrodda och ofta ineffektiva administrativa åtgärder.

4.4 Redovisa kostnaderna

Rapporten

Det saknas tillförlitliga uppgifter om kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen. I det nya rapporteringssystemet, där kommunerna lämnar uppgifter till Livsmedelsverket om tillsynen, har frågan om kommunernas kostnader för verksamheten utgått. Därmed föreligger inget krav på kommunerna att rapportera kostnaderna för verksamheten.

Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen tar initiativ till att åstadkomma en tillförlitlig redovisning av kostnaderna för livsmedelstillsynen.

Remissinstanserna

Med undantag av Livsmedelsverket är remissinstanserna positiva till revisorernas förslag. Livsmedelsverket pekar på att kommunernas uppgifter om personal, tillsynens omfattning och resultat av tillsynen är tillräckliga för verkets behov.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att en tillförlitlig kostnadsredovisning är väsentlig för alla verksamheter. Livsmedelstillsynen är inget undantag. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till en tillförlitlig redovisning av kostnaderna för livsmedelstillsynen. För att få ett jämförbart underlag bör de uppgifter som ska ingå i kostnadsredovisningen specificeras.

4.5 Tydliggör företagens ansvar

Rapporten

Företagens ansvar är mycket tydligt i lagstiftningen. Grundläggande krav måste uppfyllas för att livsmedel ska få produceras och hanteras för försäljning och i storhushåll. Det finns bl.a. krav på att företagen ska utföra kontroller och utarbeta s.k. egenkontrollprogram. Företagens egenkontrollprogram ska fastställas av tillsynsmyndigheten. Detta krav har kritiserats bl.a. för att det kan leda till otydlighet om företagens ansvar.

I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige utvärderades systemet med egenkontroll. I utredningen föreslogs att kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram skulle avskaffas. Revisorerna ansåg i rapporten att utredningens förslag bör genomföras.

Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget att avskaffa kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram. Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR, pekar på att lagändringar har genomförts utan tillräckliga förberedelser. Beslutet om fastställande av egenkontrollprogram är ett sådant exempel. Vissa remissinstanser föreslår att krav på utbildning för verksamhetsutövare och de personer som ska arbeta med livsmedel utreds eller införs.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna delar remissinstansernas synpunkter att det skulle vara önskvärt att ställa krav på utbildning för verksamhetsutövare och de personer som ska arbeta med livsmedel. Frågan är dock komplicerad. Det behövs sannolikt olika typer av utbildning för olika branscher och verksamheter. Utbildningarna behöver genomföras kontinuerligt. Vilka krav som ska uppfyllas kan också variera över tiden. Dessutom behöver frågan om finansiering lösas.

En utgångspunkt måste också vara att det är företagens och branschorganisationernas ansvar att se till att de anställda har de kunskaper som livsmedelshanteringen kräver. Av revisorernas rapport framgår vilka branscher som i samarbete med Livsmedelsverket har tagit fram utbildningsprogram. Revisorerna bedömer att dessa insatser skulle kunna utvecklas ytterligare.

Kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram bör avskaffas.

4.6 Livsmedelsverkets styrning och uppföljning

Rapporten

I rapporten konstaterades att Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av den kommunala tillsynen kan förbättras inom verkets nuvarande mandat.

Regeringen har lämnat långtgående befogenheter till verket att leda och samordna den kommunala tillsynen. Livsmedelsverket kan återta tillsynsansvar för anläggningar som står under kommunal tillsyn. Verket har dock aldrig använt denna möjlighet vid konstaterade brister i den kommunala tillsynen.

Tillsynsansvaret kan också överföras i motsatt riktning, från Livsmedelsverket till kommunerna. Det är relativt vanligt. Exempelvis har Livsmedelsverket överfört tillsynsansvaret för anläggningar till Stockholms kommun och Göteborgs kommun.

Livsmedelsverket har också rätt att utföra s.k. normerande inspektioner i kommunerna. Denna verksamhet har minskat betydligt de senaste åren, trots att regeringen har beviljat extra medel för bl.a. sådana inspektioner.

Livsmedelsverkets inspektioner i kommunerna kan innebära att verket begär yttrande från den berörda kommunen med anledning av uppmärksammade brister. Tillgängliga uppgifter om hur ofta verket begär yttrande avser år 1999. Då begärde Livsmedelsverket yttrande endast från åtta kommuner.

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att upprätta en åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som verket har uppmärksammat inom den kommunala tillsynsverksamheten.

Remissinstanserna

Remissinstanserna delar i stor utsträckning revisorernas uppfattning. Undantagen är Livsmedelsverket, Livsmedelsföretagen (livsmedelsindustrin) och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Ekonomistyrningsverket anser att det tydligt framgår av rapporten att Livsmedelsverket inte klarar sin styrningsuppgift. Verket anser att det motiverar en närmare studie av Livsmedelsverkets interna organisation. Även kontakterna mellan Livsmedelsverket och kommunerna behöver studeras. Flertalet instanser, i synnerhet kommuner och Svenska Kommunförbundet men även Statskontoret och länsstyrelsen i Östergötlands län, betonar vikten av att Livsmedelsverket både stöder och styr den kommunala tillsynen.

Livsmedelsverket ifrågasätter om verket kan styra en kommunal verksamhet. Styrning förutsätter sanktionsmöjligheter i de fall oacceptabla brister uppdras. Verket anser att dess uppdrag snarare är att följa upp och stödja den lokala livsmedelstillsynen. Vidare redovisas att uppföljningen av kommunerna ”nyligen har förfinats”. Antalet kommuninspektioner och normerande inspektioner har fördubblats år 2001 jämfört med året innan. Enligt verket begränsas inspektionerna i kommunerna av tillgängliga resurser.

Livsmedelsverket anser att det finns ett mycket stort behov av stöd till kommunerna. Grundläggande brister, t.ex. att kommunerna saknar förutsättningar för att bedriva en bra tillsyn, kan dock inte avhjälpas med ökat stöd från verket.

Livsmedelsföretagen ställer sig tveksamma till om Livsmedelsverkets befogenheter är tillräckligt långtgående för att uppnå en likvärdig tillsyn. Företagen anser att om det inte finns någon tillsyn att samordna är uppdraget svårt. Livsmedelsföretagen kommenterar också frågan om varför Livsmedelsverket inte övertar tillsynen över kommunala tillsynsobjekt. ”Anledningen till att detta inte har skett trots konstaterade brister beror sannolikt på att det är en ganska kraftlös sanktion samt att det med nuvarande organisation oftast är praktiskt svårt för Livsmedelsverket att överta kontrollen.”

Livsmedelsföretagen anser dock att verket kan stödja kommunernas tillsyn genom inspektioner. Samtidigt framhålls: ”Med kännedom om Livsmedelsverkets bristande ekonomiska resurser kan omfattningen av detta arbete dock knappast få större omfattning än i dag om verket inte får ökade resurser.”

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna understryker vikten av att Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av den kommunala tillsynen förbättras.

Revisorerna anser att det är positivt att verkets normerande inspektioner och kommuninspektioner har fördubblats till 80 inspektioner mellan åren 2000 och 2001. Livsmedelsverket har dock inte redovisat hur många av dessa inspektioner som har resulterat i att verket har begärt yttrande från den berörda kommunen där brister har uppmärksamats. Om den kommunala

tillsynen är så undermålig som bl.a. remissvaren från Livsmedelsverket och Livsmedelsföretagen gör gällande borde uppgiften redovisas.

Livsmedelsföretagens missnöje med den kommunala tillsynen är inte samstämmigt med resultat från RRV:s utredning, (rapport 2001:33), som bl.a. omfattar en undersökning av företagens uppfattning om den kommunala tillsynen. Enligt RRV:s undersökning fungerar inspektionerna väl. 85 % av företagen var mycket positiva eller ganska positiva till att det egna företaget fick besök av livsmedelsinspektören.

Enligt revisorernas uppfattning är Livsmedelsverkets möjlighet att återta tillsynsansvar för anläggningar ett kraftfullt medel för att påverka de kommunala tillsynsmyndigheterna. Livsmedelsverket har dock inte prövat styrkan i denna åtgärd, eftersom den aldrig har tillämpats vid konstaterade brister i den kommunala livsmedelstillsynen.

Även rätten att inspektera anläggningar som står under kommunal tillsyn torde vara en god möjlighet för verket att påverka de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion "utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelstillsynen". Uppgiften har inte förändrats i den förordning som regeringen utfärdade den 13 december 2001. Livsmedelsverket anser att verkets uppgift är att "följa upp och stödja den kommunala tillsynen".

Ekonomistyrningsverket påpekar i sitt remissyttrande att det finns motiv för en närmare studie av Livsmedelsverkets interna organisation. I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61) föreslogs också en översyn av verkets organisation för att tydligt skilja de centrala myndighetsuppgifterna från den operativa tillsynen.

Livsmedelsverket genomförde år 2000 på eget initiativ en omorganisation. Syftet med omorganisationen var bl.a. att skilja verkets regel- och förhandlingsarbete från tillsyn och annan myndighetsutövning.

RRV har i sin rapport (2001:33) pekat på att Livsmedelsverket måste komma till rätta med sina interna problem. Omorganisationen år 2000 har enligt rapporten lett till att personal har slutat och att stödet till kommunerna har minskat. Enligt rapporten har dock verket börjat vidta åtgärder för att förbättra arbetssituationen inom verket.

I revisionsberättelsen för Livsmedelsverket för räkenskapsåret 2001 invände RRV mot att Livsmedelsverket hade överskridit sin anslagskredit med närmare två miljoner kronor. Föregående år beslutade regeringen om en indragning av verkets anslagssparande. Livsmedelsverket förlorade rätten att disponera anslagsmedel på 10 miljoner kronor. Verket hade inte begärt att få behålla dessa medel.

Sammantaget finns det enligt revisorernas mening flera motiv till att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Livsmedelsverkets uppgifter. Verkets samtliga uppgifter bör bli föremål för utomstående granskning. Detta omfattar bl.a. ledning och samordning av kommunernas livsmedelstillsyn och den operativa tillsynen som verket självt utför. Översynen bör syfta till att tydliggöra och renodla verkets myndighetsuppgifter.

Rapporten

Revisorerna har vid en tidigare granskning uppmärksammat behovet av att länsstyrelsernas uppgifter preciseras. Utredningen om livsmedelstillsynen föreslog att länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen skulle utgå. Regeringen har inte fattat något beslut med anledning av förslaget som lämnades 1998.

Revisorerna ansåg i rapporten att länsstyrelsernas nuvarande roll inom livsmedelstillsynen bör ändras. Antingen bör länsstyrelsernas uppgifter preciseras eller så bör uppgifterna utgå. Om regering och riksdag väljer att precisera länsstyrelsernas uppgifter måste resurser för verksamheten säkerställas. Det kan inte vara möjligt att med nuvarande resursinsats, dvs. totalt 6 årsarbetskrafter spridda över hela landet, vilket motsvarar ca 0,2 årsarbetskrafter per län, åstadkomma några resultat inom ett område som är så omfattande som livsmedelstillsynen och som dessutom karakteriseras av ett så komplicerat regelverk.

Revisorernas rapport visar att Livsmedelsverket inte i någon större utsträckning har använt länsstyrelsernas kompetens inom livsmedelstillsynen.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i uppfattningen att länsstyrelsernas uppgifter behöver ändras. En förstärkning av länsstyrelserna förordas av länsstyrelserna i Östergötlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Norrbottens län, Miljönämnden i Borlänge och Svenska Kommunförbundet. Ett par remissinstanser, Ekonomistyrningsverket och Miljönämnden i Helsingborgs stad, anser att länsstyrelsernas uppgifter behöver utredas ytterligare. Miljönämnderna i Göteborgs kommun och Malmö stad anser att länsstyrelsernas uppgifter bör utgå.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna gör efter ytterligare överväganden bedömningen att det skulle behövas en avsevärd resursförstärkning vid respektive länsstyrelse för att skapa förutsättningar för att länsstyrelserna ska kunna stödja och samordna kommunernas livsmedelstillsyn. Det är en fördel att statens resurser inom livsmedelstillsynen koncentreras till en myndighet. Mot denna bakgrund föreslår revisorerna att länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen bör utgå.

4.8 Kommunernas resurser

Rapporten

I rapporten konstaterades att det inte finns några tillgängliga uppgifter som visar att kommunerna har minskat resurserna för livsmedelstillsynen.

Kommunernas tillsynsfrekvens för samtliga företag har totalt sett minskat. Tillsynsfrekvensen vid olika typer av företag varierar. Tillsynsfrekvensen har minskat för storhushåll, butiker och vattenverk. Tillsynen över

industrianläggningar har ökat. Livsmedelsverket har inte närmare analyserat orsakerna till dessa förhållanden. En sådan analys skulle behövas.

En tolkning som ligger nära till hands är, enligt revisorernas mening, att kommunernas tillsynsaktiviteter ökar där det finns möjlighet att finansiera inspektionsverksamheten. De största möjligheterna för kommunerna att ta ut avgifter finns nämligen för industrianläggningar.

I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (1998:61) föreslogs dels att livsmedelslagen skulle ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra, dels att regeringen skulle kunna besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun skulle kunna överföras till Livsmedelsverket. Regeringen har inte behandlat frågan. Revisorerna ansåg i rapporten att utredningens förslag bör genomföras.

Remissinstanserna

Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en förändring av livsmedelslagen för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra vad gäller livsmedelstillsynen.

Svensk Dagligvaruhandel föreslår i stället att Livsmedelsverket bör svara för att en adekvat tillsynsverksamhet organiseras i resursfattiga kommuner. Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår att länsstyrelsen ska kunna ta över tillsynsansvar i kommunerna genom att anställa personal som verkar i flera kommuner.

Vad gäller förslaget om att regeringen ska kunna besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun ska överföras till Livsmedelsverket är de remissinstanser som har yttrat sig i frågan negativa. Statskontoret, Livsmedelsverket, Miljönämnden i Borlänge kommun och Svenska Kommunförbundet avstyrker förslaget.

Livsmedelsverket anser exempelvis att det vore bättre att tydliggöra kommunernas åligganden och ge staten möjlighet att komma till rätta med kommuner som inte fullföljer sitt uppdrag.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna har tagit del av Livsmedelsverkets rapport 2 – 2002, Rapportering av livsmedelstillsynen 2000 – Kommunernas rapportering om livsmedelstillsynen. Av rapporten framgår bl.a. att tillsynen fortfarande varierar mellan olika företag. Tillsynsfrekvensen för industriföretag har dock minskat jämfört med år 1999. Fortfarande saknas en närmare analys av orsakerna till detta förhållande.

Revisorerna delar de synpunkter som har framförts av utredningen Livsmedelstillsynen i Sverige och flertalet remissinstanser, nämligen att det är angeläget att livsmedelslagen ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra.

Revisorerna förordar även ett genomförande av förslaget att regeringen ska besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun överförs till Livsmedelsverket.

Det finns redan möjlighet för Livsmedelsverket att återta tillsyn för anläggningar som står under kommunal tillsyn. Principiellt skulle det vara

möjligt för verket att överta tillsynen för alla anläggningar i en kommun. Det är dock lämpligt att regeringen beslutar om en sådan åtgärd i enlighet med de utgångspunkter som redovisades i betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61).

4.9 Rapporteringen behöver förbättras

Rapporten

Kommunerna rapporterar årligen om livsmedelstillsynen till Livsmedelsverket, som sammanställer och publicerar uppgifterna. Regeringen tar del av denna rapportering.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna lämnar i sina årsredovisningar en redogörelse för kommunernas tillsyn. Livsmedelsverket har under flera år rapporterat till regeringen att livsmedelstillsynen i kommunerna har minskat i omfattning. Regeringen har tillsatt flera utredningar men i övrigt inte vidtagit några åtgärder med anledning av de redovisningar och förslag som har lämnats.

Riksdagen får begränsad information om livsmedelstillsynen i Sverige.

Det finns brister i kommunernas rapportering om livsmedelstillsynen. Uppgifterna behöver ofta kompletteras. Många kommuner rapporterar inte i tid. Livsmedelsverkets sammanställning kommer för sent för att ge en aktuell bild av livsmedelstillsynen i landet.

Mot denna bakgrund föreslog revisorerna följande:

1. att regeringen utreder vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga när kommunerna inte uppfyller rapporteringskraven. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att vite utgår vid utebliven rapportering
2. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultaten
3. att regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga tillsynen.

Remissinstanserna

Med undantag av Livsmedelsverket är de remissinstanser som har uttalat sig om rapporteringen positiva till förslagen.

Livsmedelsverket noterar med förvåning revisorenas förslag om att frågan om sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte uppfyller rapporteringskravet ska utredas. Verket hänvisar till att detta är en extraordinär åtgärd med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Livsmedelsverket anser att det är mer angeläget att komma till rätta med problem som föranleds av att kommuner bedriver livsmedelstillsyn på en oacceptabelt låg nivå. Verkets nya rapporteringssystem kommer enligt verket att skapa möjligheter till fördjupade analyser av resultat av den kommunala tillsynen.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna konstaterar att Skolverket har möjlighet att förelägga kommuner vite om huvudmännen inte lämnar efterfrågade uppgifter enligt förordningen om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen (1992:1083). Därmed saknas grund för påståendet att förslaget är en extraordinär åtgärd med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Revisorerna föreslår följande:

1. att regeringen utreder vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga att vidta när kommunerna inte uppfyller rapporteringskraven. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att vite utgår vid utebliven rapportering
2. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultaten
3. att regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga tillsynen.

4.10 Sanktioner

Rapporten

Ansvarsbestämmelserna i livsmedelslagen ändrades år 1989. Tillsynsmyndigheterna fick bl.a. en allmän skyldighet att verka för att överträdelser beivras. Straffsatsen för brott mot livsmedelslagen höjdes till två år i grova fall. Syftet med dessa regeländringar var att öka respekten för livsmedelslagen.

Befintlig statistik visar att användningen av sanktioner sannolikt inte har fått den omfattning som avsågs i samband med 1989 års riksdagsbeslut.

Vid revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen som gjordes 1994 framhölls att flertalet kommuner bör kunna stärka sin tillsynsverksamhet genom bättre kunskap om rättstillämpningen inom livsmedelslagstiftningen (förslag 1994/95:RR8). Bland annat ansågs det angeläget att Livsmedelsverket förmedlar information om rättsfall till de kommunala tillsynsmyndigheterna. Revisorernas kritik kvarstår.

Livsmedelsverket har inte utarbetat någon vägledning för hur sanktionsinstrumenten ska tillämpas. Samtidigt konstateras att myndigheterna nu har större möjligheter än tidigare att ge offentlighet åt resultat från tillsynen. Offentliggörande av brister kan vara ett mycket verksamt medel för att åstadkomma rättelse.

Revisorerna föreslog i rapporten att regeringen skulle uppdra åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att underlätta för de kommunala tillsynsmyndigheterna att tillämpa sanktionssystemet och ge ökad offentlighet åt resultat från tillsynen.

Remissinstanserna tillstyrker revisorernas förslag. Svenska Kommunförbundet, Bodens kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs stad, Malmö stad och Umeå kommun framhåller att enklare former av sanktioner, t.ex. sanktionsavgift, bör övervägas. Sanktionsavgift används inom miljötillsynen. Miljönämnden i Helsingborgs stad understryker särskilt behovet av enklare sanktioner.

Livsmedelsverket delar revisorernas uppfattning att informationen till kommunerna om tillämpningen av sanktionssystemet behöver förbättras. Verket vill ha till uppgift att utforma grundläggande information om sanktionssystemet. Däremot vill verket inte ge råd i konkreta ärenden.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att den viktigaste åtgärden för att åstadkomma förutsättningar för en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet är att reformera finansierings- och avgiftssystemet. Om det skulle visa sig att detta inte är en tillräcklig åtgärd för att åstadkomma en bättre efterlevnad av livsmedelslagstiftningen bör enligt revisorernas uppfattning en sanktionsavgift övervägas.

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att utarbeta vägledningar om dels sanktioner, dels att offentliggöra resultat från inspektioner samt att sprida information om rättsfall.

4.11 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Rapporten

Revisorerna har under denna granskning inte funnit några motiv för att överväga en radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun avseende livsmedelstillsynen. Närhetsprincipen och effektivitetsskäl talar för en fortsatt kommunal livsmedelstillsyn. Ett reformerat finansierings- och avgiftssystem samt mer aktiv styrning och samordning från Livsmedelsverket bör ge förutsättningar för en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet.

Remissinstanserna

Samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet, Statskontoret, länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län anser i likhet med revisorerna att nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun för livsmedelstillsynen bör bestå. Statskontoret förordar en utökad decentralisering till kommunerna medan nämnda länsstyrelser anser att operativt tillsynsansvar bör överföras från Livsmedelsverket till länsstyrelserna. Livsmedelsverket, bransch- och konsumentorganisationer samt länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser att livsmedelstillsynen bör förstatiseras. De senare anser att länsstyrelserna bör överta tillsynsansvaret från kommunerna. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun och Naturvetareförbundet förordar ett statligt huvudmannaskap för miljö- och livsmedelstillsyn samt djurskydd.

Livsmedelsverket saknar en djupare analys som visar att målet, en effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn i kommunerna, skulle kunna uppnås om revisorernas olika förslag genomförs.

Livsmedelsverket, Livsmedelsföretagen, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sveriges Konsumentråd och Svenska Celiakiförbundet pekar på att risker för jäv och beroendeförhållanden medför att det är svårt att garantera en oberoende myndighetsutövning i kommunerna.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna anser att det inte finns tillräckliga motiv för att överväga en radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun avseende livsmedelstillsynen.

Frågan om jäv och beroendeförhållanden i kommunal myndighetsutövning har behandlats i RRV:s rapport (2001:33). RRV har dock inte funnit att det finns några uppgifter som stöder antagandet om att jäv är ett problem i landets kommuner. Inte heller finns det belägg för att den kommunala myndighetsutövningen skulle innebära att kommunerna värnar mer om arbetstillfällena än en god livsmedelstillsyn.

Frågan om möjligheterna att uppnå målet ”likvärdig livsmedelstillsyn” kommenteras av några remissinstanser. De menar att målet är omöjligt att uppnå med ett fortsatt kommunalt tillsynsansvar.

En effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn anges som ett mål för verksamhetsgrenen Tillsyn i Livsmedelsverkets regleringsbrev. Vad som avses med ”likvärdig livsmedelstillsyn” har emellertid inte närmare preciserats. I instruktion för Livsmedelsverket (SFS 2001:1259) som utfärdades den 13 december 2001 anges att Livsmedelsverkets uppgifter är att utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelstillsynen.

Enligt revisorernas uppfattning är tillsyn utifrån behov ett tydligare sätt att beskriva vad livsmedelstillsynen i Sverige bör syfta till. Detta bör sedan vara vägledande för målformuleringen för verksamheten.

4.12 Övriga frågor

Remissinstanserna

Frågan om hur stora bristerna vid livsmedelshanteringen är och vilka risker detta utgör för folkhälsan har kommenterats av Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR.

SHR anger i remissvaret att det är svårt att få ett grepp om hur det faktiskt förhåller sig på restaurangerna och vilken risk för folkhälsan som bristerna utgör. Antalet påstådda matförgiftningar bygger på enkätunderlag och skattingar. Enligt SHR behövs en samlad redovisning med sakliga analyser och riskbedömningar av hygienien på Sveriges restauranger. Både Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket anser att Sverige aldrig har haft en så säker mat som i dag. SHR vill gärna dela denna uppfattning: ”Men vi ser tyvärr alltför ofta rapporter om bristande hygien på restauranger och inom andra delar av storhushållssektorn.”

Konsumentorganisationerna och Livsmedelsföretagen har redovisat olika exempel på allvarliga brister i den kommunala myndighetsutövningen. I det ena fallet ledde detta till att ett femtiotal människor insjuknade efter att ha blivit smittade av listeriabakterier. Det andra fallet rörde ett ärende om felaktig märkning som "hade vandrat" mellan en kommunal tillsynsmyndighet och Livsmedelsverket. I båda fallen uppges att Livsmedelsverket hade uppmanat berörda kommuner att vidta åtgärder.

Merparten av remissinstanserna har framhållit vikten av en förbättrad livsmedelstillsyn och en ökad tillsynsfrekvens. Livsmedelsverket, branschorganisationer och ett par länsstyrelser anser att detta kan åstadkommas om livsmedelstillsynen förstatligas.

Revisorernas iakttagelser

Revisorerna delar SHR:s iakttagelser om att det saknas underlag för att bedöma vilka risker konstaterade brister utgör för folkhälsan.

Under denna granskning har även revisorerna funnit problem med att få konkreta exempel på brister i den kommunala myndighetsutövningen som t.ex. har lett till att människor har blivit sjuka. Revisorerna har utan framgång särskilt efterfrågat uppgifter från Livsmedelsverket om det fall som konsumentorganisationerna uppmärksammar.

Enligt revisorernas uppfattning behövs ökad offentlighet om konstaterade brister och konkreta uppgifter om de tillsynsmyndigheter som inte fullgör sina uppgifter.

Regeringen har utsett en ny styrelse för Livsmedelsverket. I styrelsen ingår elva ledamöter. Detta är en minskning med en ledamot jämfört med tidigare. I styrelsen ingår två personer som samtidigt är verksamma i livsmedelsföretagens branschorganisationer. Från och med innevarande år ingår inte någon person i styrelsen som är verksam inom Svenska Kommunförbundet.

Enligt verksförordningen (SFS 1995:1322) ska styrelsen för en myndighet högst bestå av åtta ledamöter. I Livsmedelsverkets instruktion anges inget undantag från verksförordningens bestämmelser.

Revisorerna ifrågasätter lämpligheten av att branschorganisationer vilkas medlemmar står under verkets tillsyn ingår i Livsmedelsverkets styrelse. Frågan bör behandlas i den föreslagna organisationsöversynen.

Förslag 2001/02:RR19

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

Europeiska kommissionens utvärderingar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 4.2 om Europeiska kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.3 om finansierings- och avgiftssystemet.

Redovisa kostnaderna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.4 om att redovisa kostnaderna för livsmedelstillsynen.

Tydliggör företagens ansvar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.5 om företagens ansvar.

Livsmedelsverkets styrning och uppföljning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.6 om Livsmedelsverkets styrning och uppföljning.

Länsstyrelsernas uppgifter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.7 om länsstyrelsernas uppgifter.

Kommunernas resurser

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.8 om kommunernas resurser.

Rapporteringen behöver förbättras

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.9 om rapporteringen.

Sanktioner

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 4.10 om sanktioner.

Övriga frågor

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört rörande Livsmedelsverkets styrelse i avsnitt 4.12.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Lena Sandström (föredragande).

Stockholm den 17 april 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Lena Sandström



Hur styr staten livsmedelstillsynen?

Förord

Riksdagens revisorer har efter förslag från finansutskottet inlett en granskning av statens styrning av verksamheter som bedrivs i kommuner. Granskningen omfattar tre delar: livsmedelstillsynen, skolan och äldreomsorgen. Områdena utgör tre olika exempel på nationella politikområden med verksamhet som utförs på kommunal nivå. I denna rapport behandlas livsmedelstillsynen. Denna granskning är samtidigt en uppföljning av revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen (1994/95:RR8).

Revisorerna har under denna granskning löpande haft kontakter med Riksrevisionsverket, RRV, som också har genomfört en utredning som rör livsmedelstillsynen.

En referensgrupp bestående av direktör Bo Ericsson, Livsmedelshandlareförbundet, generaldirektör Lena Johansson, Livsmedelsekonomiska institutet, generalsekreterare Anders Lindström, Sveriges konsumentråd, organisationsdirektör Erik Lindgren, och f.d. stadsveterinär Sven Rydberg, har varit knuten till granskningen i syfte att kvalitetssäkra resultatet.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas andra avdelning. I andra avdelningen ingår: Per Rosengren, ordf. (v), Bengt Silfverstrand, v. ordf. (s), Margit Gensser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v). Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Lena Sandström ansvarat för granskningen. I arbetet har också utredare Anders Widholm och pol.stud. Roy Melchert medverkat.

I granskningen har även tf. utredningschef Karin Rudberg och kanslichef Åke Dahlberg deltagit.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 13 december 2001.

Revisorernas rapport sänds nu på remiss till berörda myndigheter och organisationer samt ett antal kommuner. Därefter kommer revisorerna att utforma sitt slutgiltiga ställningstagande i förslag till riksdagen.

Efter att de övriga rapporterna om statens styrning har behandlats på samma sätt, har revisorerna för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen avseende statens styrning av verksamheter i kommuner.

Sammanfattning

Syftet med livsmedelslagstiftningen är att skydda konsumenternas hälsa genom att se till att livsmedlen är säkra och att sörja för redlighet i handeln. I lagstiftningen är företagens ansvar tydligt. Företagen ansvarar för att de produkter som tillverkas och saluhålls uppfyller angivna krav så att människor inte blir sjuka av den mat de konsumerar. Att bryta mot reglerna är straffbart.

Offentlig tillsyn innebär att se till att företagen följer livsmedelslagstiftningens regler. Ansvaret för livsmedelstillsynen i Sverige är i dag delat mellan stat och kommun.

Denna rapport behandlar den offentliga livsmedelstillsynen med särskild inriktning på statens styrning av den kommunala tillsynen. Rapporten är samtidigt en uppföljning av revisorernas tidigare granskning från år 1994/95 som föranledde tillkännagivanden av riksdagen.

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet med ansvar för att leda och samordna livsmedelstillsynen. Verket har tillsyn över ca 600 större livsmedelsanläggningar varav omkring 130 slakterier. Kommunerna har tillsynsansvaret för närmare 99 % av livsmedelsanläggningarna, drygt 52 000 objekt. Länsstyrelserna ska ”svara för den närmare tillsynen inom länet”.

Senast riksdagen fattade ett mer genomgripande beslut om livsmedelstillsynen var år 1989, alltså för tolv år sedan. Livsmedelstillsynen har under de senaste åren varit föremål för ett omfattande utredningsarbete som bl.a. har innefattat hur tillsynen ska finansieras och organiseras. Inga beslut har dock fattats med anledning av förslag som har lämnats av olika utredningar.

Livsmedelstillsynen karakteriseras av ett omfattande regelverk och ett komplicerat finansierings- och avgiftssystem.

Regelverket

Den svenska lagstiftningen inom livsmedelsområdet är i mycket hög grad harmoniserad med EU:s lagstiftning. EU:s regelverk fastställer hur kontroller bör gå till och vad som ska kontrolleras. Däremot råder en betydande frihet vad gäller organisation och finansiering på nationell nivå.

EU:s regelverk om livsmedelstillsynen är omfattande, komplicerat och svårt att överblicka. Information om lagstiftningen är i vissa fall bristfällig och ofullständig. Detta avser särskilt förordningar som gäller direkt i lag. Det saknas en komplett förteckning av gällande förordningar.

Kontroll av livsmedel regleras i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Regelmängden är mycket stor. Exempelvis har Livsmedelsverket utfärdat mer än 100 föreskrifter inom området. Föreskrifterna omfattar omkring 1 500 sidor.

EU:s utvärderingar

Europeiska kommissionen övervakar efterlevnaden av lagstiftningen genom kommissionens utvärderingar. Resultatet av utvärderingar av den svenska

livsmedelstillsynen visar att både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsyn har brister vad gäller tillsynsfrekvens, tillvägagångssätt och resurser.

Kommissionen anser att orsaken till variationen i kommunernas tillsynsverksamhet bl.a. består i bristande styrning av Livsmedelsverket. Verket får också kritik för styrningen av den egna tillsynen inom besiktningsveterinärsorganisationen.

Finansiering och kostnader

Livsmedelstillsynen i Sverige finansieras genom skatter och avgifter. I riksdagens beslut saknades principiella överväganden om vad som skulle finansieras via avgifter och via skatt. Enligt 1989 års riksdagsbeslut ska 15 % av kommunernas avgiftsintäkter från den årliga tillsynsavgiften överföras till Livsmedelsverket.

Vid sin tidigare granskning riktade revisorerna kritik mot avgiftssystemet. Därefter har flera utredningar genomförts och olika förslag har lämnats. I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslogs att finansieringen i huvudsak skulle baseras på avgifter. Förslaget grundades på en principiell genomgång om vilka uppgifter som skulle finansieras via skatt och via avgifter.

Livsmedelsverket har lämnat förslag om en i huvudsak anslagsfinansierad tillsyn.

Revisorernas tidigare kritik av finansierings- och avgiftssystemet äger fortfarande stor giltighet. I denna granskning har en relativt noggrann genomgång av systemet genomförts. Detta har dock inte skapat någon större klarhet.

Nuvarande avgiftssystem är mycket komplicerat. Livsmedelsverket bestämmer avgifternas storlek med vissa undantag. Totalt finns 14 olika avgifter. Vissa avser prövning av tillstånd. Andra utgår för olika verksamheter med varierande avgiftsuttag utifrån olika principer. I vissa fall eftersträvas full kostnadstäckning för tillsynen medan tillsynen i andra fall skattefinansieras.

Betydande negativa effekter av avgiftssystemet har redovisats för såväl företag som tillsynsmyndigheter. Den nuvarande avgiftsfinansieringen ger inte företag tillräckliga incitament att följa gällande regelverk och kan inte heller garantera att myndigheterna får de resurser som tillsynsbehoven kräver.

Redovisningen av kostnader för livsmedelstillsynen är bristfällig. Särskilt kommunernas kostnader är varierande och osäkra.

Företagens ansvar

Företagens ansvar är mycket tydligt i lagstiftningen. Grundläggande krav måste uppfyllas för att livsmedel ska få hanteras för försäljning och i storhushåll. Det finns bl.a. krav på att företagen ska utföra kontroller och utarbeta s.k. egenkontrollprogram. Företagens egenkontrollprogram ska sedan fastställas av tillsynsmyndigheten. Det sistnämnda kravet har kritiserats bl.a. för att det kan leda till otydlighet om företagens ansvar.

Livsmedelsverkets styrning av den kommunala tillsynen

Regeringen har lämnat långtgående befogenheter till Livsmedelsverket att leda och samordna den kommunala tillsynsverksamheten. Livsmedelsverket använder i mycket begränsad utsträckning de möjligheter som regeringen har delegerat till verket.

Livsmedelsverket kan återta tillsynsansvar för anläggningar som står under kommunal tillsyn. Verket har dock aldrig använt denna möjlighet vid konstaterade brister i den kommunala tillsynen.

Livsmedelsverket har också rätt att utföra s.k. normerande inspektioner i kommunerna. Denna verksamhet har minskat betydligt de senaste åren trots att regeringen har beviljat extra anslagsmedel som bl.a. skulle användas till sådana inspektioner. Efter en inspektion kan verket begära yttrande från den berörda kommunen med anledning av uppmärksammade brister. Detta förekommer dock sällan.

Livsmedelsverkets styrning och samordning av de kommunala tillsynsmyndigheterna kan därmed förbättras inom verkets nuvarande mandat.

Rapportering och rapporteringsordning

Kommunerna rapporterar årligen om livsmedelstillsynen till Livsmedelsverket som sammanställer och publicerar uppgifterna. Regeringen tar del av denna rapportering.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna lämnar i sina årsredovisningar en redogörelse för kommunernas tillsyn. Livsmedelsverket har under ett antal år rapporterat till regeringen att livsmedelstillsynen i kommunerna har minskat i omfattning. Med undantag för lämnade utredningsuppdrag har regeringen inte vidtagit några åtgärder med anledning av redovisningarna.

Riksdagen får en mycket begränsad information om livsmedelstillsynen i Sverige. I budgetpropositionen saknas t.ex. en resultatinriktad rapportering.

Det finns brister i kommunernas rapportering om livsmedelstillsynen, bl.a. när det gäller kostnaderna för verksamheten.

Revisorernas förslag

I denna granskning föreslår revisorerna ett flertal åtgärder. Den viktigaste är att reformera nuvarande finansierings- och avgiftssystem. Ett nytt system bör utformas för att skapa incitament för verksamhetsutövare att följa gällande regelverk och ge tillsynsmyndigheterna förutsättningar att anpassa sina resurser efter behovet av tillsyn. Iakttagelser om brister i hygien och redlighet bör leda till en ökad tillsyn vars kostnader betalas av den som förorsakar den. Avgiftssystemet behöver bli enklare. Vidare bör överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphöra.

Regeringen bör ta initiativ till att åstadkomma en tillförlitlig kostnadsredovisning.

Revisorerna föreslår också att regeringen vidtar ett flertal åtgärder för att förbättra informationen om livsmedelstillsynen. Man måste säkerställa en samlad redovisning av och information om EU:s förordningar inom livsmedelsområdet. Vidare föreslås att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att

redovisa resultat av kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige i sin årsredovisning och redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av kommissionens kritik. Regeringen bör också lämna information till riksdagen om den offentliga livsmedelstillsynen.

För att komma till rätta med de brister som har uppmärksammats vad gäller kommunernas rapportering bör regeringen uppdra åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och göra en fördjupad analys av resultatet. Regeringen bör också utreda vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga att använda när kommunerna inte uppfyller rapporteringskraven.

Därutöver föreslår revisorerna ett antal åtgärder som syftar till att förbättra Livsmedelsverkets ledning och stöd till de kommunala tillsynsmyndigheterna. Regeringen bör uppdra åt Livsmedelsverket att intensifiera arbetet med att minska regelmängden. Vidare bör regeringen uppdra till Livsmedelsverket att upprätta en åtgärdsplan för att komma till rätta med konstaterade brister i den kommunala tillsynsverksamheten. Livsmedelsverket bör också underlätta för tillsynsmyndigheterna att använda befintliga sanktionsmöjligheter samt offentliggöra resultat från inspektioner.

Därutöver lämnar revisorerna ytterligare förslag om olika åtgärder som syftar till att tydliggöra tillsynsmyndigheternas ansvar för livsmedelstillsyn.

Revisorerna har inte funnit skäl till att överväga någon radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Både närhetsprincipen och effektivitetsskäl talar för ett fortsatt kommunalt tillsynsansvar. I kombination med ett reformerat finansierings- och avgiftssystem samt en mer aktiv styrning och samordning från Livsmedelsverket bör förutsättningar finnas för en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet.

1.1 Bakgrund

Syftet med livsmedelslagstiftningen är att dels skydda konsumenternas hälsa genom att se till att livsmedlen är säkra, dels sörja för redlighet i handeln. Med redlighet menas att konsumenterna får den vara som de har rätt att förvänta sig med ledning av märkningen på produkterna.

I livsmedelslagstiftningen är *företagens ansvar* mycket tydligt. Företagen ansvarar för att de produkter som tillverkas och saluhålls uppfyller angivna krav så att människor inte blir sjuka av den mat de konsumerar. Att bryta mot livsmedelslagstiftningen är straffbart.

Offentlig kontroll eller tillsyn är väsentlig för att se till att företagen följer livsmedelslagstiftningens regler. Konsumenten kan inte alltid se på en vara vad den innehåller eller om den är otjänlig som föda. Tillsynsmyndigheternas uppgift är därför att i konsumenternas intresse verka för att företagen tillhandahåller säkra livsmedel av god kvalitet och för att konsumenterna får korrekt information om de livsmedel som finns på marknaden.

Den samlade benämningen på myndigheters åligganden att se till att livsmedelslagstiftningen efterlevs har över tiden växlat mellan livsmedelskontroll och livsmedelstillsyn. I livsmedelslagstiftningen används begreppet tillsyn.

Ansaret för den offentliga livsmedelstillsynen i Sverige är i dag delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet med ansvar för att leda och samordna livsmedelstillsynen. Verket har också tillsynsansvar för ca 600 större livsmedelsanläggningar. Däri ingår ansvaret för tillsyn av slakterier genom den s.k. besiktningsveterinärsorganisationen.

Länsstyrelsen ska utöva den närmare tillsynen inom länet, främst genom att följa och stödja kommunernas verksamhet.

Kommunerna har tillsynsansvaret för merparten av livsmedelsanläggningarna, drygt 52 000 objekt.

Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket anser att vi i Sverige aldrig har haft en så säker mat som vi har i dag. I Sverige har vi inte haft några större "livsmedelsskandaler". Någon större omfattning av matförgiftningar till följd av dålig kvalitet på livsmedel har inte rapporteras. Livsmedelsverket anser dock att matförgiftningar är kraftigt underrapporterade.

Livsmedelstillsynen i Sverige har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete under senare år.

De utredningar som har genomförts är följande:

- Riksdagens revisorers granskning av livsmedelstillsynen och förslag till riksdagen (1994/95:RR8),
- Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61),
- Livsmedelsverkets rapport 9 – 2000 Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering, samt

- RRV:s rapport 2001:33, Livsmedelsverkets stöd till den kommunala livsmedelstillsynen.

2001/02:RR19
Bilaga 1

De problem som har uppmärksammas inom den kommunala livsmedelstillsynen är bl.a. följande:

- de kommunala myndigheternas tillsynsaktiviteter har minskat,
- tillsynen varierar mellan olika kommuner,
- de ekonomiska incitamenten för att vidta åtgärder vid uppmärksammade brister är inte tillräckliga för verksamhetsutövaren,
- det finns stora brister vad gäller märkning av produkter,
- de lokala tillsynsmyndigheterna har bristande resurser och kompetens,
- utbildningsnivån är låg hos personal som hanterar livsmedel,
- nya livsmedelsprodukter utvecklas och alltmer beredning sker i butik.

Hur eventuella brister ska åtgärdas har inte diskuterats i samma omfattning som frågan om vem som ska svara för livsmedelstillsynen. Frågan om hur tillsynen ska finansieras har också varit mycket omdiskuterad.

Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslog år 1998 att nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun skulle bestå, men att länsstyrelsernas uppgifter skulle utgå. Livsmedelsverket har föreslagit att den kommunala tillsynen skulle förstatligas inom Livsmedelsverket. Länsstyrelserna har under hösten 2001 lämnat ett förslag om att livsmedelstillsynen ska överföras till staten inom länsstyrelseorganisationen¹.

Således finns tre olika förslag till hur tillsynen borde organiseras. Något ställningstagande från regeringen finns ännu inte.

Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslog en fortsatt, men reformerad avgiftsfinansiering. Livsmedelsverket och länsstyrelserna föreslog en finansiering över anslag. Verkets förslag innefattade dock vissa inslag av avgiftsfinansiering.

Inom Jordbruksdepartementet påbörjades våren 2001 en inomdepartemental utredning som enligt företrädare för Jordbruksdepartementet ska studera förutsättningarna för en statlig samordning av djurskyddet och livsmedelstillsynen. Därutöver har regeringen tillsatt en utredare med uppdrag att redovisa hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontroll och genomförande av demokratiskt fattade beslut. I uppdraget ingår bl.a. att klargöra tillsynens syfte, innebörd och omfattning samt hur avvägningar görs mot andra styrinstrument. Även tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering ska behandlas².

Denna granskning syftar till att belysa hur statliga styrinstrument använts för att säkerställa önskvärda resultat vad gäller den kommunala livsmedels-

¹ Landshövdingemötet 2001-09-07.

² Dir. 2000:62.

1.2 Rapportens syfte och metod

1.2.1 Syfte

Våren 2001 beslutade revisorerna att inleda flera granskningar av hur den statliga styrningen fungerar i kommunerna. Syftet med granskningarna är främst att undersöka hur statliga styrinstrument används för att säkerställa önskvärda resultat av verksamheter som bedrivs i kommunerna. Därutöver behandlas vilka möjligheter som staten har att vidta åtgärder med anledning av rapporterade brister. Rapporten om livsmedelstillsynen utgör således en del av revisorernas samlade insats för att granska statens styrning av verksamheter i kommuner.

Inom de olika områdena behandlas olika aspekter av statlig styrning:

- hur styrningen förhåller sig till de mål som riksdagen har fastställt,
- ansvarsfördelningen mellan stat och kommun,
- finansieringens utveckling,
- uppföljning, utvärdering, tillsyn och rapportering samt
- brister i olika styrformer.

För livsmedelstillsynen tillkommer frågan om hur EU påverkar statens möjligheter att styra den kommunala livsmedelstillsynen.

Denna granskning syftar således till att belysa hur statliga styrinstrument använts för att säkerställa önskvärda resultat vad gäller den kommunala livsmedelstillsynen. Dessutom behandlas vilka möjligheter staten har att vidta åtgärder med anledning av rapporterade brister i den kommunala tillsynen. Denna granskning är samtidigt en uppföljning av revisorernas tidigare rapport om livsmedelstillsynen och förslag till riksdagen (1994/95:RR8).

1.2.2 Metod

Underlag för denna rapport är i hög grad offentligt tryck, statistik, rapporter och övrig dokumentation från myndigheter och organisationer. Intervjuer har genomförts med företrädare för Regeringskansliet, Livsmedelsverket, två länsstyrelser, tre kommuner samt några organisationer, bl.a. Svenska Kommunförbundet, Sveriges Konsumentråd, Livsmedelshandlareförbundet, (SSLF) och Sveriges hotell- och restaurangförbund (SHR).

Vid länsstyrelserna har länsveterinärerna vid länsstyrelserna i Norrbottens och Östergötlands län intervjuats. Företrädare för Pajala, Bodens och Göteborgs kommuner har intervjuats. Studiebesök har även genomförts vid en styckningsanläggning och en charkuterifabrik som står under kommunal tillsyn.

Under granskningen har revisorerna löpande haft kontakter med Riksrevisionsverket, RRV, som också har bedrivit en granskning inom livsmedelstillsynen. RRV:s granskning har dock haft ett annat syfte, nämligen att dels

beskriva och förklara den variation som finns mellan kommunerna i hur livsmedelstillsynen utförs, dels att klargöra om Livsmedelsverket inom sitt nuvarande mandat kan arbeta effektivare för att få den lokala livsmedelstillsynen att fungera bättre än i dag.

2001/02:RR19
Bilaga 1

2.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en översiktligt beskrivning av EU:s livsmedelslagstiftning och resultatet av EU:s övervakning av den svenska livsmedelstillsynen. Syftet är att identifiera på vilket sätt EU påverkar statens möjligheter att styra och organisera den svenska livsmedelstillsynen. Dessutom är kommissionens utvärderingar av stort intresse för bedömningar om resultatet av den svenska tillsynen. Kapitlet inleds med en kort redovisning av EG:s rättsakter och kommissionens organisation för att övervaka efterlevnaden av EU-lagstiftningen.

2.2 EG:s rättsakter

EG-rätten består av primär och sekundär lagstiftning, internationella avtal samt EG-domstolens rättspraxis. Den primära lagstiftningen utgörs av de grundläggande fördragen. Den sekundära lagstiftningen utgörs av fem olika sorters rättsakter: förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.

EG-rättens olika rättsakter:

Förordningar är de mest kraftfulla av rättsakterna. En förordning börjar gälla direkt efter att den träder i kraft. Den behöver således inte införlivas i medlemsstaternas lagstiftning. Den berör samtliga medlemsländer, företag, myndigheter och medborgare.

Direktiv anger ett resultat som ska uppnås. De berörda medlemsländerna är sedan ansvariga för att införa bestämmelser i den nationella lagstiftningen eller vidta andra åtgärder för att efterleva direktivet. Direktiv kan dessutom rikta sig enbart till vissa medlemsländer.

Beslut av ministerrådet eller kommissionen kan rikta sig till enskilda medlemsländer, företag eller medborgare. Beslut är bindande för dem som besluten riktar sig till.

Rekommendationer och **yttranden** från ministerrådet eller kommissionen är rättsakter som inte är juridiskt bindande.

2.3 Organisation

Europeiska kommissionen har bl.a. till uppgift att kontrollera att EU:s lagstiftning efterlevs av de olika medlemsstaterna. Detta regleras i artikel 211 i EG-fördraget. Kommissionen är indelad i 23 generaldirektorat med olika ansvarsområden. Livsmedelstillsynen behandlas i generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd.

År 1997 inrättades inom generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd, kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor, FVO

(Food and Veterinary Office). Kontoret ansvarar bl.a. för övervakningen av medlemsstaternas tillsyn över EU:s lagstiftning inom livsmedelsområdet. FVO är jämfört med övriga kontor mycket aktivt i övervakningen av medlemsländernas implementering av och tillsyn över lagstiftningen. Kontoret har ett ovanligt starkt övervakningsmandat. En central del i FVO:s övervakning är utvärderingar av medlemsländernas efterlevnad av EU:s lagstiftning på livsmedelsområdet.

Kommissionens utvärderingar genomförs av en utvärderingsgrupp som i Sverige får stöd av Livsmedelsverket. Gruppen besöker olika kontrollinstanser och anläggningar i landet. Den består av ett mindre antal tjänstemän från kommissionen samt en expert på området från något av EU:s medlemsländer.

Livsmedelsverket svarar för urval av de anläggningar som ska besökas. Urvalet baserat på kommissionens önskemål och anläggningarnas geografiska läge. Kommissionen fastställer sedan formellt programmet.

Baserat på anläggningsbesöken samt uppgifter från Livsmedelsverket och andra myndigheter och organisationer inom området, lämnas sedan en offentlig rapport till kommissionen. Livsmedelsverket får sedan möjlighet att kommentera rapporten och korrigera eventuella sakfel.

2.4 EU:s regelverk

2.4.1 Förordningar inom livsmedelsområdet

Regeringen har tillkännagivit en förteckning över EG:s grundförordningar inom livsmedelsområdet (SFS 2001:801). Förordningar är i huvudsak beslutade av ministerrådet eller av rådet i förening med parlamentet. Enligt regeringens tillkännagivande finns totalt 22 olika förordningar inom livsmedelsområdet som har antagits mellan åren 1966 och 2001.

Dessa förordningar finns också på Livsmedelsverkets webbplats. Därutöver redovisas ytterligare 16 förordningar inom livsmedelsområdet. Dessa förordningar är s.k. följdförordningar som beslutats av kommissionen. Livsmedelsverket har därutöver, i två olika omgångar, redovisat till revisorerna ytterligare förordningar som inte ännu finns på verkets webbplats. I bilaga 1 finns en förteckning av de förordningar som dels redovisas på webbplatsen, dels har redovisats särskilt till revisorerna.

Förordningarna inom livsmedelsområdet behandlar ofta särskilda produkter. Därutöver finns förordningar som reglerar allmänna områden inom livsmedelstillsynen som exempelvis:

- Förordning 315/93 om fastställande av gemenskapsförfaranden för främmande ämnen i livsmedel. Ett främmande ämne är ett ämne som utan avsikt har tillförts livsmedlet under produktion, hantering eller transport. Enligt förordningen kan kommissionen, om så behövs, anta gränsvärden för vissa främmande ämnen.
- Förordning 258/97 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser. Med nya livsmedel avses bl.a. livsmedel som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer. Enligt förordningen får livsmedel i

denna kategori inte innebära risker för konsumenten och inte heller vilseleda denne. Innan nya livsmedel får släppas ut på marknaden i ett visst land ska ansökan göras i det aktuella landet. Därefter vidtar en godkännandeprocédur i samarbete med kommissionen.

2.4.2 Direktiv inom livsmedelsområdet

Det finns ett stort antal direktiv som behandlar livsmedelsområdet. Direktiven ska vara införlivade i svensk lag, förordning eller föreskrift från Livsmedelsverket.

Inom livsmedelstillsynen är framför allt tre direktiv av intresse:

- Direktiv 89/397/EEG om offentlig kontroll av livsmedel.
- Direktiv 93/99/EEG om ytterligare åtgärder för offentlig kontroll av livsmedel.
- Direktiv 93/43/EEG om livsmedelshygien.

I dessa kontrolldirektiv regleras vad den nationella tillsynen ska omfatta. Däremot föreskrivs inte hur den nationella tillsynen ska organiseras.

På vissa områden har EU emellertid antagit mer detaljerade bestämmelser som har företräde framför dessa kontrolldirektiv. I dessa regleras främst kontroller av animaliska livsmedel.

Offentlig kontroll av livsmedel

Direktiv 89/397/EEG om offentlig kontroll av livsmedel fastställer de allmänna principerna för hur den offentliga kontrollen av livsmedel ska genomföras. I direktivet konstateras att skillnaderna i de nationella lagstiftningarna avseende livsmedelskontroll påverkar den fria rörligheten för varor. Därför måste de allmänna principer som styr genomförandet av livsmedelskontrollen harmoniseras.

Av direktivet framgår att ”medlemsstaterna bör tillåtas en viss grad av frihet i fråga om det praktiska genomförandet av kontrollen för att inte inkräkta på sådana system av beprövat värde som är bäst lämpade för de speciella förhållandena i varje medlemsstat”.

Direktivet specificerar att kontroller ska göras regelbundet och vid misstanke om att reglerna inte följs. I direktivet fastställs att livsmedelstillsynen bl.a. ska omfatta:

- tomt, anläggning och utrustning,
- råvaror, ingredienser och teknologiska hjälpmedel,
- halvfabrikat,
- färdigvaror,
- material och föremål avsedda att komma i kontakt med livsmedel,
- produkter och metoder för rengöring och underhåll samt bekämpningsmedel,

- metoder som används vid framställning eller behandling av livsmedel,
- märkning och presentation av livsmedel samt
- konserveringsmetoder.

I direktivet finns vidare regler som innebär att inspektören ska vidta de åtgärder som behövs för att rätta till brister som upptäcks vid kontroll av de ovan nämnda punkterna. Inspektörerna ska dessutom ges tillräckliga befogenheter i den nationella lagstiftningen för att kunna utföra kontroll och vidta åtgärder vid brister.

Kommissionen är ansvarig för att se till att EU:s lagstiftning efterlevs av samtliga medlemsstater. I direktiv 93/99/EEG om ytterligare åtgärder för offentlig kontroll av livsmedel regleras kommissionens rätt att inspektera medlemsländerna. De nationella myndigheterna är skyldiga att samarbeta med kommissionens tjänstemän. Vidare finns bestämmelser om att de nationella myndigheterna för livsmedelstillsyn måste ha tillgång till tillräcklig kvalificerad och erfaren personal.

I direktivet finns bestämmelser om att de behöriga myndigheterna i de olika medlemsländerna är skyldiga att lämna administrativt bistånd till varandra i övervakningen av den lagstiftade kontrollen av livsmedel. Varje medlemsstat ska utse ett förbindelseorgan som samordnar kommunikationen för statens räkning. I Sverige har regeringen utsett Livsmedelsverket till förbindelseorgan.

Tanken är att myndigheter i olika medlemsstater ska kunna utnyttja varandras information, t.ex. resultat från provtagningar, för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande. All information som lämnas av de olika medlemsstaternas myndigheter är sekretessbelagd. Om en medlemsstat, på grund av nationell lagstiftning, inte kan sekretesskydda uppgifter från andra staters myndigheter, kan andra stater vägra att lämna ut information till denna myndighet.

Livsmedelshygien

I direktiv 93/43/EEG om livsmedelshygien finns allmänna regler för livsmedelshygien samt förfaranden för kontroll av dessa regler. Med livsmedelshygien avses samtliga åtgärder för att säkerställa att livsmedel är "säkra och hälsosamma".

Av direktivet framgår att ansvaret för livsmedelshygien främst ligger hos de olika livsmedelsföretagen. Direktivet omfattar bl.a. bestämmelser om att personer som driver livsmedelsföretag ska utarbeta program för egenkontroll enligt HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points), se avsnitt 9.3.2. Behöriga myndigheters inspektioner ska därefter omfatta:

- en allmän bedömning av de potentiella faror för livsmedelssäkerheten som är förbundna med verksamheten samt
- en inspektion av företagets övervakning av de "kritiska kontrollpunkter" som företaget självt identifierat.

I direktivet anges att både medlemsstaterna och kommissionen ska uppmuntra och delta i utvecklingen av riktlinjer för god hygienpraxis som livsmedelsföretag frivilligt kan använda. Riktlinjerna som medlemsstaterna

utarbetar behöver inte vara tvingande för företagen. I direktivet finns krav på hygienförhållanden vid livsmedelshanteringen. De riktlinjer som medlemsstaterna utarbetar ska syfta till att uppnå de hygienkrav som fastställs i direktivet. Därmed vilar ansvaret för livsmedelshygien på företaget. Myndigheterna ska kontrollera direktivets efterlevnad.

2.4.3 Problem med EU:s lagstiftning

Det är svårt att få en samlad bild av den aktuella lagstiftningen inom EU.

Den enda officiella publiceringen av gällande lagstiftning inom EU sker löpande i Europeiska Gemenskapens Tidning (EGT), allteftersom lagstiftning antas.

På webbplats EUR-Lex³ finns den enda samlade redovisningen av EG:s lagstiftning. Webbplatsen omfattar ett register över gemenskapens gällande lagstiftning och EG:s rättsakter. Lagstiftning som rör livsmedel finns framför allt samlad under rubriken 13.30.14 – Livsmedel. Relevant lagstiftning finns även inom andra områden som t.ex. jordbruk, fiske samt miljö-, konsument- och hälsoskydd.

EU:s lagstiftning är överlag inte konsoliderad, vilket innebär att ändringar inte sammanförs i enhetliga dokument. Vissa ansträngningar har genomförts för att konsolidera lagstiftningen inom EUR-Lex, som är EU:s Internetbaserade regelsamling. EUR-Lex publiceras dock under en s.k. ansvarsfriskrivning. Denna friskrivning innebär bl.a. att garantier saknas för att lagstiftningen är aktuell eller korrekt konsoliderad.

Statskontoret har genomfört en studie av EU:s påverkan på den svenska statliga tillsynen. I denna konstaterar ett antal av de intervjuade personerna att de områden som regleras med förordningar riskerar att få en mer begränsad tillsyn än områden som regleras med direktiv⁴.

Direktiv införlivas i svensk lagstiftning. Medlemsstaterna har i regel två år på sig att införliva ett direktiv i nationella bestämmelser, vilket gör att direktiv har längre tid på sig att bli allmänt kända. Förordningar börjar gälla betydligt snabbare och får betydligt mindre uppmärksamhet. Jordbruksdepartementet har iakttagit att det finns en trend att EU:s reglering i allt större utsträckning sker genom förordningar.

Ett annat problem med EU:s lagstiftning inom livsmedelstillsynen är dess omfattning. Endast inom området livsmedel finns det hösten 2001 ett sjuttio-tal olika gällande direktiv utfärdade. Därutöver finns förordningar och beslut inom andra områden som påverkar livsmedelstillsynen.

Vid intervjuer med företrädare för kommuner har det framkommit att det finns ett behov av att framför allt förbättra informationen rörande förordningar. Enligt uppgifter vid en intervju informerar inte alltid Livsmedelsverket de lokala tillsynsmyndigheterna när förordningar utfärdas.

³ EUR-Lex: <http://europa.eu.int/eur-lex/>

⁴ Statskontorets rapport 2001:14, *Analys av EU-medlemskapets effekter på svensk statlig tillsyn* (2001-09-14).

Ett tredje problem är att lagstiftningen inom livsmedelsområdet anses vara både komplicerad och inkonsekvent. Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61) konstaterade att lagstiftningen var svår att överblicka och stadd i ständig förändring.

Problemen med regleringen har också uppmärksamats av kommissionen som under 1999 presenterade en vitbok som bl.a. syftar till att komma till rätta med problem inom livsmedelslagstiftningen. Vitboken behandlas i avsnitt 2.7.

2.5 Kommissionens utvärderingar

2.5.1 Utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige

Kommissionen har genomfört dels tre utvärderingar av det svenska systemet för livsmedelssystem i allmänhet, dels ett antal utvärderingar riktade mot särskilda områden inom livsmedelstillsynen.

Utvärderingar av det svenska systemet för livsmedelstillsyn genomfördes åren 1996, 1998 och 2000. Utvärderingarna var ett led i kommissionens tillsyn över hur medlemsländerna tillämpar rådets direktiv om livsmedelstillsyn och ingår i en serie av utvärderingar där kommissionens tjänstemän besökte samtliga medlemsländer.

År 1996 – Översikt av det svenska systemet

Kommissionens syfte med det första besöket var att få en bild av det svenska systemet för livsmedelstillsyn, bl.a. avseende lagstiftning och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter.

Beträffande Livsmedelsverkets styrning konstateras att ”Lagen verkar också medge, även om denna möjlighet inte används fullt ut, styrning av tillsynsmyndigheter beträffande hur och i vilken omfattning de skall bedriva den livsmedelskontroll för vilken de är ansvariga”⁵. Samtidigt sades att Livsmedelsverkets möjligheter till viss del begränsades av den kommunala självstyrelsen.

Kritik framfördes mot den kommunala tillsynen. Kommissionen menade att kunskapsnivån hos de kommunala inspektörerna var ojämn och på vissa ställen alltför låg. Vidare konstaterade kommissionen att det behövdes ytterligare ansträngningar för att företagens egenkontroll enligt HACCP⁶ skulle utvecklas och tillämpas i tillräcklig utsträckning.

År 1998 – Uppföljning av det första besöket

Kommissionens andra besök var en uppföljning av det första besöket. Det huvudsakliga syftet var att undersöka vilka organisatoriska förändringar som hade genomförts i samtliga medlemsländer. Dessutom specialgranskade

⁵ SOU 1998:61, *Livsmedelstillsynen i Sverige*, s.51.

⁶ HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) är principer som ska tillämpas för egenkontroll.

kommissionens tjänstemän systemet för kontroll av importerade livsmedel av icke animaliskt ursprung. I rapporten konstaterade kommissionen att inga organisatoriska förändringar hade genomförts i Sverige samt att importkontrollen fungerade väl.

2001/02:RR19
Bilaga 1

År 2000 – Kritik mot den svenska livsmedelstillsynen

På grundval av kommissionens tredje besök riktades betydligt mer kritik mot den kommunala tillsynen än vid tidigare besök. Kommissionens tjänstemän besökte bl.a. tio anläggningar i Sverige där livsmedel hanterades. Enligt Livsmedelsverket besöktes enbart anläggningar som stod under kommunal tillsyn, vilket inte framgår av rapporten.

På grundval av dessa besök drog kommissionen slutsatser om den låga kvaliteten i kommunernas livsmedelstillsyn. Framför allt kritiserade kommissionen kommunerna för att inte använda likvärdiga eller tillräckliga checklistor vid tillsynen, dålig uppföljning av inspektörernas utbildning samt alltför låg tillsynsfrekvens.

Kommissionen kommenterade också hygienförhållanden vid de olika anläggningarna som besöktes. Synpunkter lämnades om att det fanns utrymme för förbättringar, speciellt vad gällde restaurangerna. Även egenkontrollen vid anläggningar var bristfällig. Detta tolkades som ytterligare ett tecken på bristande tillsyn.

2.5.2 Granskningar inom olika områden av livsmedelstillsynen

Kommissionen genomför årligen ett antal inspektioner inom olika områden av livsmedelstillsynen. Inspektionerna görs i EU:s medlemsländer, kandidatländerna samt vissa tredje länder. För ett särskilt område (t.ex. köttanteringen) besöks inte samtliga medlemsländer utan endast vissa utvalda länder.

Under år 2000 genomförde kommissionen 121 besök i olika medlemsländer i syfte att utvärdera livsmedelstillsynen. Fem besök gjordes i Sverige. Redovisade rapporter framgår av tabell 1.

Tabell 1 Utvärderingsrapporter

1999	
DG(SANCO)/1153/1999	Hantering av mjölk och mjölkprodukter.
2000	
DG(SANCO)/1135/2000	Hantering av kött från fjäderfä (kyckling m.m.).
DG(SANCO)/1189/2000	Rester av bekämpningsmedel i livsmedel.
DG(SANCO)/1216/2000	Hanteringen av köttprodukter.
DG(SANCO)/1226/2000	Hanteringen av viltkött (inklusive renkött).
DG(SANCO)/1271/2000	Gränskontroller.
2001	
DG(SANCO)/3236/2001	Kontrollen av BSE i Sverige.

Kommunernas tillsyn

Som tidigare nämnts har kommissionen riktat kritik mot kommunernas tillsyn av livsmedelsanläggningar. I utvärderingsrapporten om tillsynen över hanteringen av mjölk och mjölkprodukter konstaterar kommissionen att kommunernas resursbrist för livsmedelstillsyn är uppenbar och påverkar kvaliteten i tillsynen.

I en utvärdering av det svenska systemet för livsmedelstillsyn år 1996, som tidigare redovisats, ansåg kommissionen att makten över den kommunala tillsynen låg hos kommunens politiker.

Livsmedelsverkets egen tillsynsverksamhet

Den huvudsakliga kritiken som kommissionen har riktat mot Livsmedelsverkets egen tillsynsverksamhet går ut på att verket inte har tillräckliga resurser att bedriva en heltäckande tillsyn. Urvalet av de anläggningar som verkligen blir besökta av Livsmedelsverket baseras inte på en tydlig riskbedömning från myndighetens sida. Livsmedelsverkets kontroll av rester av bekämpningsmedel i livsmedel fungerar enligt kommissionen ”välorganiserat och effektivt”.

Kontrollen av slakterier ombesörjs av Livsmedelsverkets besiktningsveterinärer och kompletteras av Livsmedelsverkets inspektörer. Kommissionen konstaterade att tillsynen över besiktningsveterinärerna hade stora brister. I rapporten om tillsynen över köttanteringen från år 2000 redovisas att veterinärkontrollerna av slakterier och andra anläggningar är otillfredställande ”främst på grund av att den centrala behöriga myndigheten [Livsmedelsverket] inte har infört ett effektivt system för kontroll av dem”.

Kommissionen har också påpekat att varken Livsmedelsverket eller kommunerna har tillräckliga personalresurser i form av veterinärer för att kunna säkerställa att verksamheten på anläggningarna bedrivs i enlighet med EU:s lagstiftning.

Livsmedelsverkets styrning av kommunernas tillsyn

En återkommande kritik i kommissionens utvärderingar är att kvaliteten på den svenska tillsynen är alltför ojämn och i vissa fall för låg. Olika skäl anges som orsak till bristerna. I vissa rapporter pekar kommissionen ut Livsmedelsverkets bristande styrning av kommunernas tillsynsverksamhet. I andra nämns resurser eller bristande intresse för tillsynen i kommunerna.

I utvärderingen av mjölkhantering från 1999 kritiserades hur Livsmedelsverket övervakar kommunernas tillsyn. Livsmedelsverkets inriktning är, enligt kommissionen, de faktiska hygienförhållandena vid de olika anläggningarna inom kommunens tillsynsområde och inte den tillsyn som kommunen bedriver. I stället för att övervaka kommunernas verksamhet försöker man övervaka slutresultatet av denna verksamhet.

Kommissionens tjänstemän noterade i utvärderingen av köttantering från 2000 att det inte fanns någon plan för verkets styrning av kommunernas

tillsyn och att informationsutbytet mellan de båda insatserna var bristfälligt. Man konstaterade också att Livsmedelsverket inte hade någon enhet som ägnade sig åt övervakningen av kommunerna.

Kommissionen noterade att Livsmedelsverket hade ett antal rättsliga och tekniska instrument för att se till att gemenskapslagstiftningen följdes. Dessa instrument användes dock på ett olämpligt eller otillfredsställande sätt.

I utvärderingen om hanteringen av viltkött från 2000 upprepar kommissionen den kritik som framfördes i utvärderingen av köttanteringen. Kommissionen konstaterar att ”flera av de problem som identifierades i fråga om veterinärkontrollen av anläggningar beror på ett misslyckande från den centrala tillsynsmyndighetens [Livsmedelsverkets] sida att tillhandahålla nödvändiga instruktioner och anvisningar”.

2.5.3 Livsmedelsverkets svar på kritiken

Livsmedelsverket bifogar ett svar till varje rapport om livsmedelstillsynen i Sverige som kommissionen publicerar. Svaret offentliggörs tillsammans med rapporten. Verket redovisar dels sakfel i rapporten, dels verkets kommentarer till kommissionens kritik. I de fall där kommissionen funnit brister kan den ansvariga myndigheten också åläggas att presentera ett program för kommissionen där man redogör för hur bristerna ska avhjälpas.

Livsmedelsverket har i sina svar främst kommenterat utvärderingen av hanteringen av mjölk (1153/1999) och den tredje utvärderingen av systemet för livsmedelstillsyn (1134/2000). I övriga svar har fel i översättning och bakgrundsfakta kommenterats.

I utvärderingen av hanteringen av mjölk (1153/1999) kritiserar kommissionen Livsmedelsverket för att verket gör för få tillsynsbesök och för att dessa besök inte baseras på riskanalyser. Livsmedelsverket menade i sitt svar att den svenska tillsynen vad gäller t.ex. mjölk bygger på systemtillsyn, vilket innebär att företagen själva är ansvariga för att kontrollera hygien. Enligt Livsmedelsverket måste även hänsyn tas till Sveriges goda hälsoläge vid bedömning av risken. Livsmedelsverket påpekade också att den nya organisation som träder i kraft den 1 juli 2000 innebär ett tydligare arbete med riskbedömning.

Livsmedelsverket har i sitt svar till kommissionen också förtydligat sitt system för övervakning av kommunerna. Redovisningen omfattar verkets uppföljning av kommunerna dvs. normerande inspektioner och kommunbesök. Livsmedelsverket har också meddelat att man tidigare endast har haft bemyndiganden att utföra normerande besök. Under senare år har de normerande besöken alltmer kommit att inriktas mot en uppföljning av kommunernas tillsyn.

Kommissionen kritiserade arbetet med egenkontrollen i de svenska företagen. Livsmedelsverket medgav att man funnit att mindre företag haft problem med egenkontroll enligt HACCP, men att detta inte är unikt för Sverige.

Livsmedelsverket medger i sitt svar på utvärderingen av systemet för livsmedelstillsyn (1134/2000) att man funnit en viss ojämnheter i kommunernas tillsyn, men att den svenska grundlagen förhindrar verket att styra kommu-

nerna hårdare än vad man gör i dag. Verket tillbakavisar också kritiken att man inte ger de kommunala inspektörerna tillräckligt tydliga anvisningar. I ett svar till kommissionen tar Livsmedelsverket upp "ABC för inspektörer" som exempel på vägledning till de kommunala inspektörerna. Livsmedelsverket påpekar också att utbildningar anordnas regelbundet för kommunala inspektörer med syfte att förbättra kvaliteten i tillsynen.

Med anledning av kommissionens kritik meddelade Livsmedelsverket att man har inlett ett omfattande arbete med att utarbeta instruktioner till personal inom besiktningsveterinärsorganisationen.

2.5.4 Livsmedelsverkets åtgärder med anledning av kritiken

Livsmedelsverket ser kommissionens observationer som ett värdefullt underlag för förbättringar och de används därför i verksamhetsplaneringen. Exempel på åtgärder som Livsmedelsverket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik är:

- ändring i verkets föreskrift (brister i införlivande),
- utarbetande av instruktioner till BVO-personal (brister i den interna styrningen),
- fler besiktningsveterinärer (otillräcklig bemanning i fjäderfäslakterier),
- utbildning av besiktningsveterinärer (otillräcklig kunskap om kliniska symptom som kan tyda på BSE),
- inspektionsplaner som grundas på riskvärdering (mjölkområdet) samt
- påbörjat projekt som syftar till att utveckla arbetsformer och arbetsmetoder som tillförsäkrar likvärdig tillsyn (ojämn tillsyn i landet).

För kritik som lämnas avseende den kommunala tillsynen har verket begärt en åtgärdsplan från den kommunala nämnden. I något fall har åtgärdsplanen följts upp genom en normerande inspektion. För närvarande utarbetar verket ett utbildningsmaterial avseende HACCP som vänder sig till olika aktörer inom livsmedelsområdet, bl.a. kommunala inspektörer.

Kommissionens rapporter skickas till alla kommuner som berörs av inspektionen. Kommunernas kommentarer används även som underlag för verkets svar till kommissionen.

2.5.5 Kritik mot andra medlemsländer

Det verkar som om de problem som uppmärksammats i Sverige inte är unika.

Vid en genomgång av utvärderingar som kommissionen har genomfört i Finland, Tyskland, Italien och Nederländerna kan konstateras att även andra länder får kritik för bristande och ojämn tillsyn.

Av de fyra medlemsstaterna som redovisas har Nederländerna det mest centraliserade systemet för livsmedelstillsyn. Nederländerna är också den medlemsstat som har fått minst kritik från kommissionen. Finland, Tyskland och Italien har, i likhet med Sverige, ett decentraliserat system för tillsyn. I

dessa stater finns också problem med den centrala nivåns styrning. I Italien överskuggas dock dessa problem av resursbristen.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Kommentar

Nederländerna som får minst kritik av kommissionen är samtidigt det till ytan minsta landet av de länder som har studerats.

2.6 Rapportering till EU

EU:s formella krav på medlemslänternas rapportering av livsmedelskontrollen framgår av direktiv 89/397/EEG om offentlig kontroll av livsmedel. Av artikel 14 stadgas att medlemsstaterna årligen ska rapportera:

- kriterier för de program som regelbundna inspektioner ska omfatta,
- antalet och arten utförda kontroller,
- antalet och arten av konstaterade överträdelser.

På grundval av direktivet har rekommendationer (Doc. III/5120/95) utarbetats för att underlätta medlemsstaternas rapportering. I rekommendationen finns ett formulär med relativt detaljerade uppgifter som årligen ska lämnas till kommissionen. Uppgifterna avser t.ex. antal anläggningar och inspektioner samt resultat av inspektionerna.

Enligt Livsmedelsverket följer alla medlemsländer denna rekommendation.

2.7 Förändringar av EU:s lagstiftning

Europeiska kommissionen har i en s.k. vitbok bl.a. angivit principer för livsmedelssäkerhet, livsmedelslagstiftningen och kontroll.⁷ Syftet med vitboken är att förändra EU:s livsmedelspolitik till ett aktivt, dynamiskt, enhetligt och heltäckande styrmedel för att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor och ett gott konsumentskydd. Även frågan om att inrätta en EU-myndighet inom livsmedelsområdet behandlas.

I vitboken aviserar kommissionen att den kommer att lägga fram förslag till en ny livsmedelslagstiftning, baserat på kommissionens grönbok⁸ och efterföljande samråd.

Kommissionen antog i juli 2001 en vitbok om styrelseformer inom EU.⁹

I vitboken föreslår kommissionen hur arbetet inom EU kan förändras efter de fem principerna öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens.

⁷ *Vitbok om livsmedelssäkerhet* (KOM 99/719).

⁸ *Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i Europeiska unionen* (KOM 97/176).

⁹ *Styrelseformerna i EU – Vitbok* (KOM 2001/428).

Kommissionen förespråkar i vitboken en större flexibilitet i genomförandet av lagstiftningen. Beslutsfattande ska i större utsträckning kunna decentraliseras för att ta hänsyn till lokala och regionala behov.

Statskontoret konstaterar i sin studie av EU:s påverkan på den svenska statliga tillsynen att ”en ökad flexibilitet för lokala och regionala myndigheter att utforma genomförandet efter de specifika förhållandena även skulle att lokala tillsynslösningar kan utformas, så länge den gemensamma marknadens grundläggande krav på likvärdighet i regler och tillämpning kan tillgodoses”.

2.8 Sammanfattning

- EU:s lagstiftning

EU:s lagstiftning om livsmedelstillsynen är omfattande och komplicerad. Ett problem är EU:s förordningar, som gäller direkt som lag i medlemsstaterna. Förordningarna får liten uppmärksamhet när de antas. Det saknas även en komplett förteckning av gällande förordningar.

Det är dessutom mycket svårt att få en överblick över lagstiftningen. EU:s lagstiftning publiceras endast löpande, allt eftersom rättsakterna antas. Den bristfälliga informationen om förordningar komplicerar möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att tillämpa regelverket korrekt.

EU:s lagstiftning inom livsmedelsområdet fastställer hur kontroller bör gå till och vad som ska kontrolleras. Däremot saknas angivelser om hur tillsynsverksamheten bör organiseras. Tvärtom anger direktivet 89/397/EEG att medlemsstaterna ska ha ”en viss grad av frihet” vad gäller det praktiska genomförandet av tillsynen.

- EU:s utvärderingar av den svenska livsmedelstillsynen

Resultatet av kommissionens utvärderingar av den svenska livsmedelstillsynen visar att både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsyn har brister vad gäller tillsynsfrekvens och tillvägagångssätt. Kommissionen anser att detta beror på bristande resurser.

Kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i andra länder visar att kritik för ojämn tillsyn på lokal nivå inte är unikt för Sverige. Kommissionen anser att orsaken till variationen i kommunernas tillsynsverksamhet bl.a. består i bristande styrning av Livsmedelsverket. Kommissionen anser att Livsmedelsverkets styrning kan bli bättre, även under rådande juridiska förhållanden.

Livsmedelsverket har i ett svar till kommissionen framhållit att den svenska grundlagen förhindrar verket att styra kommunerna hårdare än vad man gör i dag. Denna fråga diskuteras i kap. 12.

Dessutom kan konstateras att Livsmedelsverket får kritik för styrningen av besiktningsveterinärsorganisationen som ligger inom verkets egen organisation.

I detta kapitel finns en översiktlig beskrivning av livsmedelssektorn. En mer utförlig redovisning finns i bilaga 2.

3.1 Allmänt om livsmedelssektorn

Livsmedelssektorn kan delas in i fyra led som motsvarar olika skeden i livsmedelskedjan. Första ledet består av *råvaruproduktion* (ibland även kallad för *primärproduktion*) inom jordbruk, trädgårdsbruk, jakt, vattenbruk och fiske. Andra ledet är *förädlingsledet* som främst avser tillverkningen i livsmedelsindustrin. I tredje ledet, *distributionsledet*, sprids maten via lagercentraler och affärer för att sedan konsumeras i det fjärde och sista ledet, *konsumtionsledet*. Detta led inkluderar både konsumtion i hemmet och mat som konsumeras i storhushåll, t.ex. restauranger och skolbespisningar.

Med livsmedel avses enligt livsmedelslagen matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor, dock inte läkemedel. Enligt förarbetena till livsmedelslagen bör en råvara ur livsmedelshygienisk synpunkt bedömas som livsmedel på ett så tidigt stadium i beredningsproceduren som möjligt¹⁰.

Detta innebär att råvaruproduktionen inte omfattas av livsmedelstillsyn. Tillsynen avser de övriga tre leden, inklusive konsumtionsledet i de fall maten lagas i storhushåll.

Totalt finns ca 48 000 arbetsställen med 284 000 sysselsatta inom livsmedelsindustrin, parti- och detaljhandeln samt storhushållsbranschen¹¹.

3.2 Livsmedelsindustrin

Livsmedelsindustrin utgör en av landets största industrisektorer. Med livsmedelsindustri avses den industri som förädlar råvaror genom att mala, stycka, blanda värmebehandla, konservera, baka etc.

Beroende på om man ser till omsättning eller antal anställda är det landets fjärde respektive femte största industrisektor. År 1999 omsatte livsmedelsindustrin 133 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 11 % av hela industrisektorns produktionsvärde. Med drygt 61 000 anställda 1999 svarade livsmedelsindustrin för 9 % av industrissysselsättningen i Sverige.

Livsmedelsindustrin är en av de geografiskt mest spridda industrierna i landet. De senaste decennierna har livsmedelsindustrin blivit alltmer regionalt centrerad. I Skåne, Västsverige och Stockholmsområdet återfinns drygt hälften av alla sysselsatta inom livsmedelsindustrin.

År 2000 fanns ca 60 000 sysselsatta på 3 200 arbetsplatser inom livsmedelsindustrin. Knappt 80 % av samtliga arbetsplatser hade nio eller färre anställda.

¹⁰ SOU 1998:61 s. 27.

¹¹ Uppgifterna avser år 2000 och de har hämtats från SCB. Dessa uppgifter stämmer inte överens med kommunernas rapportering som dock avser år 1999. Skillnaden kan bero på att det sker relativt stora förändringar mellan åren eller brister i statistiken.

3.3 Parti- och detaljhandel

Distributionsledet – ofta kallat dagligvaruhandeln – omfattar två led: partihandeln och detaljhandeln. Med partihandel avses grossist- och leverantörförsäljning som riktar sig till andra konsumenter än slutkonsumenterna. Partihandelns kunder är därmed i huvudsak detaljhandeln och storkök, såsom restauranger och den offentliga sektorns kök. Till detaljhandeln räknas försäljning i livsmedelsbutik, kiosker, torghandel och ambulerande försäljning¹².

Den svenska dagligvaruhandeln kännetecknas av att det råder en stark integration mellan parti- och detaljhandel samt av att marknaden domineras av tre block: ICA, Konsumentkooperationen (KF) och Axfood. År 1999 svarade de stora aktörerna sammanlagt för knappt 90 % av omsättningen i dagligvarubutikerna.

Partihandeln sysselsätter 28 000 personer fördelade på 4 800 arbetsplatser. Av arbetsplatserna har ca 74 % nio eller färre anställda.

I Sverige finns det ca 7 600 s.k. dagligvarubutiker med knappt 70 000 sysselsatta som helt eller delvis säljer livsmedel¹³.

Dagligvarubutikerna har genomgått stora förändringar sedan mitten av 1970-talet. Antalet stormarknader och små servicebutiker har ökat avsevärt medan antalet mellanstora butiker har minskat.

3.4 Offentliga och privatägda storhushåll

Storhushållen kan delas in i två grupper: offentliga och privata storhushåll. Till den offentliga sektorns storhushåll räknas bl.a. storhushåll inom försvaret samt skolor, barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård i offentlig regi. Till den privata sektorn hänförs främst storhushåll inom sjöfart, kommunikationer i form av tåg och flyg, kommersiella restauranger, snabbmatsrestauranger och personalrestauranger¹⁴.

År 1999 sysselsatte storhushållen drygt 127 000 människor, varav den offentliga sektorn svarade för 42 000 och den privata för 85 000. År 1999 omfattade storhushållen 32 000 enheter, varav den privata sektorn svarade för majoriteten med 18 000 enheter.

De flesta storhushållen är små. 53 % av alla storhushåll har ingen anställd. Ytterligare 39 % har mindre än 10 anställda.

¹² SOU 1998:61 s. 29. ff.

¹³ SCB 2000. *BASFAKTA 2000. Tabeller ur företagsregistret*.

¹⁴ Delfi Marknadspartner AB 2000. *Storhushållsguiden 2000*. s. 6.

3.5 Sammanfattning

2001/02:RR19

Bilaga 1

Livsmedelstillsyn omfattar livsmedelsindustrin, parti- och detaljhandeln samt offentliga och privata storhushåll.

Utmärkande för sektorn är att det finns många små arbetsställen som är spridda över landet. Livsmedelsindustrin är en av de geografiskt mest spridda industrierna i landet.

4.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt över regler, ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt aktuella förslag rörande ansvarsfördelningen.

4.2 Riksdagens beslut år 1989

Senast riksdagen tog ett mer omfattande beslut om livsmedelskontrollen var år 1989 (prop. 1988/89:68, 1988/89:JoU14, 1988/89: rskr. 263).

I propositionen angav regeringen som mål för den offentliga livsmedelskontrollen att se till att livsmedelslagstiftningens bestämmelser följs, så att konsumenterna skyddas mot hälsorisker och oredliga förfaranden.

Samhällets tillsyn borde, enligt regeringen, i princip vara oberoende av hur och var i landet livsmedlen produceras och oberoende av om livsmedlen är importerade eller inhemska. All livsmedelshantering borde därmed bli föremål för en likartad offentlig livsmedelstillsyn. Tillsynen borde ha en sådan omfattning och inriktning att konsumenterna kan känna trygghet när det gäller att välja fullgoda livsmedel för en näringsrik och prisvärd kost.

Regeringen konstaterade att livsmedelskontrollen inte i alla hänseenden uppfyllde redovisade mål. Den bristande måluppfyllelsen gällde främst den kontroll som syftar till att skydda konsumenterna mot oredliga förfaranden.

Regeringen föreslog att livsmedelslagen skulle ändras för att göra det möjligt för Livsmedelsverket att i högre grad styra livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket fick också ett större ansvar för tillsynen av livsmedelsanläggningar. För att fullgöra denna uppgift skulle verket tillföras ytterligare livsmedelstekniker.

Enligt regeringen skulle länsstyrelserna även i fortsättningen fungera som stödjande och rådgivande organ gentemot kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna skulle även fortsättningsvis ansvara för godkännande av livsmedelslokaler och för den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen, utom i de fall verksamheten står under Livsmedelsverkets direkta tillsyn.

Verket skulle ansvara för livsmedelsanläggningar där värdet av årsproduktionen översteg 150 miljoner kronor. För företag med en årsproduktion i intervallet 50–150 miljoner kronor skulle företagets branschtillhörighet avgöra ansvarsfördelningen mellan Livsmedelsverket och kommunerna. Detta innebar att Livsmedelsverket övertog tillsynsansvaret från kommunerna för ett antal större industrier.

Livsmedelsverket med dess besiktningspersonal fick i princip hela ansvaret för livsmedelskontrollen vid slakterierna, inklusive stycknings- och charkuteriverksamhet i anslutning till dessa anläggningar.

I livsmedelslagen bemyndigas regeringen att föreskriva avsteg från huvudprincipen att miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar den omedelbara tillsynen inom varje kommun.

I propositionen framhöll regeringen att ett rapporteringssystem borde införas så att tillsynsmyndigheterna kunde få information om tillståndet inom livsmedelshanteringen. Formerna för denna rapportering skulle utarbetas av Livsmedelsverket. Enligt regeringen borde länsstyrelsen, som länk mellan övriga tillsynsmyndigheter, ha en viktig roll i rapporteringen.

Utskottet instämde i de utgångspunkter som regeringen hade anfört¹⁵.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag¹⁶.

4.3 Lagar och regler

Kontroll av livsmedel regleras bl.a. i livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807). Livsmedelslagen är en ramlag med grundläggande bestämmelser om livsmedel och livsmedelshantering, myndigheternas tillsyn och sanktioner när föreskrifterna inte följs.

I livsmedelslagen har riksdagen delegerat till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer befogenheter att meddela närmare bestämmelser om lagens tillämpning och om hantering m.m. Under regeringen har Livsmedelsverket normgivningsuppgifter.

Utöver livsmedelslagen finns ett antal andra lagar som har större eller mindre anknytning till livsmedelslagstiftningen. Lagar som på olika sätt syftar till att skydda hälsan är exempelvis smittskyddslagen, miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd, genetiskt modifierade organismer och om kemiska produkter (se SOU 1998:61).

4.4 Regeringens styrning av livsmedelstillsynen

Regeringen har i livsmedelsförordningen¹⁷ givit Livsmedelsverket befogenheter att meddela detaljerade regler om livsmedelslagens tillämpning.

Av förordningen framgår bl.a.:

- Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas, om undersökning och annan kontroll som behövs för att följa livsmedelslagen och de EG-förordningar som kompletterar lagen. Livsmedelsverket får också meddela föreskrifter om skyldigheter för övriga tillsynsmyndigheter att underrätta Livsmedelsverket om den tillsyns verksamhet som bedrivs och resultatet av verksamheten (48 §).
- Tillsynsmyndigheten ska fortlöpande ta de prov och göra de undersökningar som fordras för tillsynen med hänsyn till livsmedelshanteringen inom myndighetens ansvarsområde. Det åligger länsstyrelsen och den kommunala nämnd som utövar tillsyn enligt livsmedelslagen att biträda vid särskild provtagning och undersökning som Livsmedelsverket bestämmer (48 §).

¹⁵ 1988/89: JoU14.

¹⁶ 1988/89: rskr. 263.

¹⁷ SFS 1971:807 omtryck 1990:310.

- Livsmedelsverket får, efter samråd med den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, i det enskilda fallet besluta om att tillsynen över en viss verksamhet ska flyttas över från verket till nämnden (46 §).
- Livsmedelsverket får efter samråd med den kommunala nämnden eller i det enskilda fallet besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som nämnden annars har ska flyttas över till verket, om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl (46 §).
- Livsmedelsverket får meddela föreskrifter om att näringsidkare inom livsmedelshanteringen är skyldig att utöva tillsyn över verksamheten (egentillsyn) och om program som närmare reglerar hur kontrollen ska utövas (kontrollprogram) (53 §).

Av förordningen framgår att regeringen har lämnat långtgående befogenheter till Livsmedelsverket att styra den kommunala livsmedelstillsynen.

Livsmedelsförordningen har ändrats vid ett flertal tillfällen sedan riksdagsbeslutet år 1989. Härmed har Livsmedelsverket fått utökade befogenheter att utöva tillsyn över de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Regeringens styrning av livsmedelstillsynen kommer även till uttryck i instruktioner för och regleringsbrev till statliga myndigheter som har uppgifter inom området.

Jordbruksdepartementet svarar för regeringens styrning av livsmedelstillsynen i Sverige. Företrädare för Jordbruksdepartementet anser att instruktionen till Livsmedelsverket är regeringens viktigaste styrinstrument inom livsmedelstillsynen.

Vad gäller styrningen av länsstyrelserna svarar Jordbruksdepartementet för styrning av sakverksamheten. Frågorna bereds tillsammans med Finansdepartementets länsstyrelseenhet, som svarar för att se till att de uppgifter som åläggs länsstyrelserna motsvarar tillgängliga resurser och att regeringen styr länsstyrelsernas verksamhet på ett ändamålsenligt sätt.

4.5 Livsmedelsverkets uppgifter

Statens livsmedelsverk (SLV) är, enligt instruktionen (SFS 1996:147), central förvaltningsmyndighet för frågor som rör livsmedel, i den mån sådana frågor inte ska handläggas av någon annan statlig myndighet.

Livsmedelsverket ska i konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. För att nå målet ska verket

- utarbeta normer inom livsmedelsområdet,
- utöva tillsyn enligt livsmedelslagen (1971:511) samt leda och samordna livsmedelskontrollen,
- informera om viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,
- aktivt medverka till att riksdagens och regeringens riktlinjer i fråga om kost och hälsa fullföljs,
- verkställa utredningar och praktiskt vetenskapliga undersökningar om livsmedel och matvanor samt utveckla metoder för livsmedelskontrollen.

Livsmedelsverkets instruktion har ändrats vid några tillfällen efter 1989 års riksdagsbeslut. Verkets uppgift att leda och samordna livsmedelskontrollen har dock inte ändrats. För närvarande pågår en översyn av verkets instruktion.

I regleringsbrev anger regeringen årligen mål, återrapporteringskrav och vid behov särskilda uppdrag till myndigheterna.

Vid en jämförelse av regleringsbreven till Livsmedelsverket under perioden 1991/92 - 1993/94 till år 2001 framgår att målen har blivit färre och allt mindre detaljerade. Regeringens krav på återrapportering har varierat över tiden. Återrapporteringskraven har överlag blivit färre.

För budgetåret 2001 anger regeringen följande övergripande mål för verket:

- En ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion.
- En produktion av säkra livsmedel med hög kvalitet och förstärkning av konsumentperspektivet.

Preciserade mål och återrapporteringskrav finns i tabell 2.

Tabell 2 Mål och återrapportering för verksamhetsgrenarna, år 2001

2001/02:RR19
Bilaga 1

	Mål	Återrapportering
Verksamhetsgren 1 Kunskapsupbyggnad	Följa utvecklingen inom vetenskapliga discipliner och genomföra vetenskapliga studier. Genomföra riskvärderingar.	Redovisning per område av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas.
Verksamhetsgren 2 Regelarbete	Tillgodose svenska konsumentintressen.	En redovisning av åtgärder inom regelarbetet, särskilt hur det svenska konsumentintresset slagit igenom i EU-arbetet.
Verksamhetsgren 3 Tillsyn, inklusive besiktningsveterinärsorganisationen	En effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn i hela landet. Stöd till lokala tillsynsmyndigheter på ett professionellt och tydligt sätt.	Redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits för att stödja den lokala tillsynen under 2001. En bedömning av hur livsmedelstillsynen fungerar i landet.
Verksamhetsgren 4 Information	Ge konsumenterna ökad kunskap så att - deras möjligheter att göra bra och medvetna val av livsmedel ökar. - antalet sjukdomsfall orsakade av dålig hantering av livsmedel i hemmet kan minska. Vara kunskapsförmedlare mellan landets kommuner och verka för en utveckling av skolmåltider.	Redovisning av åtgärder och effekter. För de två förstnämnda målen ska redovisning av effekter ske vart tredje år.

År 2000 kompletterades målformuleringen med begreppet ”likvärdig livsmedelstillsyn i hela landet”. Vid en intervju uppger Jordbruksdepartementet att Livsmedelsverket har preciserat mått för hur likvärdig tillsyn ska mätas. Det mått som används är att alla företag ska få ett besök per år.

4.6 Ansvarsfördelning mellan Livsmedelsverket och kommunerna

Livsmedelsverket leder och samordnar livsmedelstillsynen för de livsmedelsanläggningar och vattenverk som finns i Sverige. Verket svarar också för tillsyn och godkännande av lokaler för större livsmedelsanläggningar. Totalt har verket ansvar för omkring 600 större livsmedelsanläggningar varav ca 130 slakterier.

Livsmedelsverket har emellertid överfört tillsynsansvaret för vissa större anläggningar till en del kommuner, t.ex. Stockholm och Göteborg.

Även om Livsmedelsverket har överlämnat tillsynsansvaret till den kommunala tillsynsmyndigheten prövar verket dock lokalgodkännande för vissa anläggningar, enligt 38 § livsmedelsförordningen.

Ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Livsmedelsverket har på senare år inte förändrats nämnvärt.

En förändring i ansvarsfördelningen som har diskuterats rör, enligt Livsmedelsverket, godkännande för äggpackerier. Enligt livsmedelsförordningen prövar Livsmedelsverket frågor om godkännande för äggpackerier. Verket har ansvar för ca 170 anläggningar, varav flertalet är mycket små. Enligt verkets uppfattning borde tillsynen kunna utföras av kommunerna. Svenska Kommunförbundet har dock motsatt sig detta med hänvisning till resursbrist.

4.7 Länsstyrelserna

Enligt livsmedelslagen ska länsstyrelserna svara för ”den närmare tillsynen inom länet”.

I instruktionen (SFS 1997:1258) anges livsmedelstillsyn som en av länsstyrelsernas uppgifter. Närmare precisering saknas. Instruktionen har ändrats vid några tillfällen sedan år 1990, men ingen av dessa förändringar gäller livsmedelstillsynen.

En genomgång av regleringsbrev till länsstyrelserna under perioden 1992/93 t.o.m. 2001 visar att målformuleringar och återrapporteringskrav har varierat över tiden. För vissa år saknas uttryckliga rapporteringskrav.

I regleringsbrevet för år 2001 anger regeringen som mål för länsstyrelserna att kommunernas livsmedelstillsyn ska följas upp. Senast den 15 februari år 2002 ska länsstyrelserna återredovisa till Livsmedelsverket vilka insatser som de har gjort för att följa upp kommunernas livsmedelstillsyn.

I regleringsbrevet för år 2000 angav regeringen att livsmedelskvaliteten och tillsynen därav skulle upprätthållas och vid behov förbättras. Därutöver sades: ”Länsstyrelserna skall aktivt följa upp kommunernas livsmedelstillsyn” (Statsliggaren för år 2000 s. 60).

Vid några tillfällen har regeringen lämnat särskilda uppdrag till länsstyrelserna t.ex. att upprätta en regional samverkansgrupp för distriktsveterinärsorganisationen.

Totalt avsatte länsstyrelserna år 2000 ca 6 årsarbetskrafter för arbete med livsmedelstillsyn. Detta motsvarar ca 0,2 - 0,3 årsarbetskrafter per länsstyrelse.

4.8 Kommunernas tillsynsansvar

Enligt livsmedelslagen ska kommunerna utöva tillsyn över företag som tillverkar och saluför livsmedel. Inom kommunen utförs livsmedelstillsyn av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet om inte regeringen har föreskrivit att tillsynen ska utövas av Livsmedelsverket (LL 24 §). Livsmedelsverket har också rätt att överlåta tillsynsansvar till kommunerna för vissa anläggningar (LF 46 §).

Kommunerna har i dag tillsyn över merparten (nästan 99 %) av alla livsmedelsanläggningar inklusive vattenverk. Av Sveriges 52 000 anläggningar är ca 80 % mindre anläggningar som sysselsätter mindre än 4 årsarbetskrafter.

Kommunerna har totalt ca 340 årsarbetskrafter för livsmedelstillsyn, varav ca 290 är inspektörer.

4.9 Aktuella förslag om ansvarsfördelning mellan stat och kommun

4.9.1 Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:6)

Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige hade till uppgift att särskilt utreda ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.¹⁸

Utredningen föreslog att grunderna för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller livsmedelstillsynen skulle bestå. Enligt utredningen borde en fortsatt decentralisering till kommunerna successivt ske när det finns förutsättningar för att upprätthålla erforderlig kompetens, kontinuitet och tillgänglighet i verksamheten.

Enligt förslaget skulle tillsynsansvar även fortsättningsvis kunna flyttas i motsatt riktning när tillräckliga skäl finns. Om Livsmedelsverket och en kommun har motsatt uppfattning om var tillsynsansvaret ska ligga, borde enligt utredningen regeringen kunna besluta i ärendet.

Vidare föreslogs att regeringen skulle kunna besluta om att Livsmedelsverket övertar tillsynsansvar i en hel kommun i de fall kommunen grovt åsidosätter sina skyldigheter enligt livsmedelslagen.

Kommittén ansåg vidare att länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen borde utgå. Behov av att utnyttja länsstyrelsernas sakkunskap inom livsmedelstillsynen kunde komma till uttryck i regleringsbrev.

4.9.2 Livsmedelsverkets rapport, Effektivare livsmedelstillsyn

Livsmedelsverket har föreslagit att livsmedelstillsynen i Sverige ska förstatligas¹⁹. Förslaget lämnades i samband med avrapporteringen av ett regeringsuppdrag. Verkets uppdrag var att utförligt redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som hade lagts fram av utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige.

I uppdraget angavs dock att ”om Livsmedelsverket bedömer att konsekvensanalysen leder fram till att andra åtgärder behöver vidtas än de som utredningen presenterar, bör verket föreslå sådana åtgärder, liksom hur de

¹⁸ Dir. 1997:25.

¹⁹ Livsmedelsverket, Rapport 9-2000, Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering.

lämpligen bör finansieras”²⁰. Enligt Livsmedelsverket förankrades den bredare ansatsen under arbetets gång med Jordbruksdepartementet.

Enligt Livsmedelsverkets förslag skulle verket ansvara för all tillsyn inom ett tiotal regionala enheter. Dessa enheter skulle bestå av Livsmedelsverkets centralt placerade inspektörer, besiktningsveterinärsorganisationen och de kommunala inspektörerna. Det totala resursbehovet angavs till 530 årsarbetskrafter, dvs. 340 årsarbetskrafter mer än vad verket i dag disponerar. Resurserna antogs tillgodose nuvarande ambitionsnivå med tillsynen. Livsmedelsverket anger att ytterligare resurser kommer att krävas om en acceptabel nivå på tillsynen ska uppnås. Vilket resurstillskott som krävs för att uppnå en acceptabel nivå har inte angivits.

Som motiv till sina förslag nämner Livsmedelsverket att statsmakterna ställer krav på en effektiv och likvärdig tillsyn och att dessa krav har förstärkts genom medlemskapet i EU. Livsmedelsverkets uppföljning av kommunerna visar på stora brister i den kommunala tillsynen.

Samtidigt påpekas att det är nödvändigt att förstärka de statliga resurserna och förtydliga Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas uppdrag att verka för likvärdighet i den lokala livsmedelstillsynen om statsmakterna väljer att behålla nuvarande organisation.

4.9.3 Länsstyrelsernas arbetsgrupp, promemoria

Landshövdingemötet tillsatte våren 2001 en arbetsgrupp för att i samråd med Livsmedelsverket diskutera hur en möjlig framtida livsmedelstillsyn borde organiseras. Arbetsgruppen har nu lämnat ett förslag till regeringen avseende en statlig organisation²¹.

Arbetsgruppen föreslår att Livsmedelsverket och länsstyrelserna ges ansvaret för livsmedelstillsynen i Sverige. Tillsynen ska utövas av länsstyrelserna. ”För de kommuner som har vilja och förmåga bör länsstyrelsen kunna besluta att delegera tillsynen till dessa.”

Som motiv till förslagen framförs att den bästa kostnadseffektiviteten torde uppnås inom länsstyrelsens organisation genom samordningen mellan djurskydd, smittskydd och livsmedelstillsyn.

4.9.4 Utredning inom Regeringskansliet

Regeringen har inte tagit ställning till lämnade förslag avseende hur livsmedelstillsynen ska organiseras.

Regeringen har tillsatt en inomdepartemental utredning som, enligt uppgift från företrädare för Jordbruksdepartementet, syftar till att utreda förutsättningarna för att samordna djurskyddet och livsmedelstillsynen i en statlig organisation. Regeringen har dock inte lämnat några skriftliga direktiv till utredaren.

²⁰ Regeringsbeslut, 1999-07-22.

²¹ Länsstyrelsernas arbetsgrupp för organisering av livsmedelstillsynen, PM 2001-08-30.

- Regelsystem

Kontroll av livsmedel regleras i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Riksdagen har delegerat befogenheter till regeringen att meddela närmare föreskrifter om bl.a. lagens tillämpning. Regeringen har delegerat till Livsmedelsverket att meddela regler om lagens tillämpning.

- Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna

Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna grundas på riksdagens beslut från år 1989. Det innebär att kommunerna svarar för merparten av livsmedelstillsynen i Sverige. Tillsynsansvaret omfattar ca 52 000 anläggningar. Livsmedelsverket svarar för tillsyn av större anläggningar och slakterier, totalt ca 600 anläggningar. Länsstyrelserna ska svara för den "närmare tillsynen inom länet".

Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör livsmedel. Verket ska bl.a. utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelskontrollen.

Det finns för närvarande olika förslag om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. En kommitté har föreslagit att nuvarande ansvarsfördelning ska bestå. Livsmedelsverket och länsstyrelserna har föreslagit att verksamheten ska förstatligas.

5.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en kort beskrivning av Livsmedelsverkets verksamhet, organisation och finansiering. De verksamheter som behandlas mer ingående är verkets arbete med normgivning samt verkets ledning och samordning av de kommunala tillsynsmyndigheterna. Dessa verksamheter har bedömts som mest relevanta för verkets möjligheter att styra den kommunala tillsynsverksamheten. Därutöver redovisas nuvarande rapporteringsordning samt Livsmedelsverkets bedömning av den kommunala tillsynsverksamheten.

Syftet med detta kapitel är främst att belysa förhållandet mellan Livsmedelsverket och de kommunala tillsynsmyndigheterna.

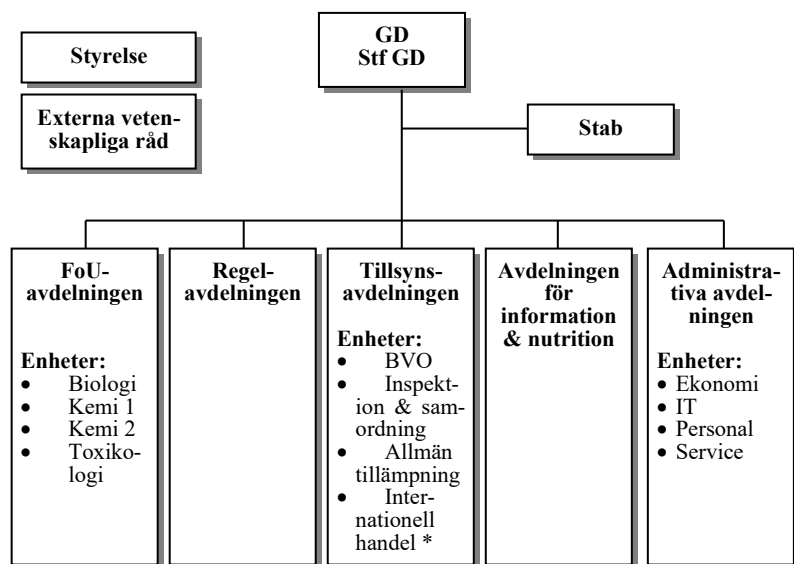
5.2 Verksamhet och organisation

Verksamheten vid Livsmedelsverket bedrivs inom de avdelningar som redovisas i figur 1.

Den 1 juli 2000 genomförde Livsmedelsverket en omorganisation. Syftet med omorganisationen var bl.a. att skilja verkets regel- och förhandlingsarbete från tillsyn och annan myndighetsutövning.

Livsmedelsverkets organisation framgår av nedanstående figur:

Figur 1 Livsmedelsverkets organisation



Källa: Livsmedelsverkets årsredovisning 2000

* Sedan den 1 oktober år 2001 finns ytterligare en enhet vid tillsynsavdelningen.

I Livsmedelsverkets *stab* ingår chefsjuristen, kvalitetssamordnaren, chefsutredaren, de vetenskapliga experterna och sekreterare. Vid staben finns 8 årsarbetskrafter.

FoU-avdelningen ansvarar för den kunskapsuppbyggnad, riskvärdering och metodutveckling som ligger till grund för verkets övriga arbete. Avdelningen består av fyra enheter. Avdelningen har totalt 105 årsarbetskrafter.

Regelavdelningen ansvarar för att utarbeta regler. Avdelningen svarar för planering av verkets insatser i EU:s regelgivningsprocess och arbete i EU:s förvaltningskommittéer samt för verkets övriga arbete i vissa internationella forum. Avdelningen har totalt 26 årsarbetskrafter.

Tillsynsavdelningen svarar för alla aktiviteter som innebär tillämpning av regler och myndighetsutövning. Avdelningen har totalt 246 årsarbetskrafter, varav 177 finns inom besiktningsveterinärsorganisationen, BVO.

Inom tillsynsavdelningen finns följande enheter:

- BVO utför besiktning och löpande tillsyn vid slakterier och andra köttanläggningar samt svarar för utveckling av tillsyn i samverkan med enheten för inspektion och samordning.
- Enheten för inspektion och samordning ansvarar för den direkta tillsynen av stora industriella anläggningar. Övriga uppgifter är stöd och utvärdering av kommunens inspektionsverksamhet.
- Enheten för allmän tillämpning hanterar ärenden om tillstånd, anmälningar, dispensansökningar och intyg. Inom enheten utvecklas avdelningens information och rapportering.
- Enheten för internationell handel svarar för gränskontroll av animaliska livsmedel från tredje land samt handeln inom EU.

Avdelningen för information och nutrition ansvarar för verkets utåtriktade information och arbete med kost- och hälsofrågor. Exempelvis svarar avdelningen för produktion av trycksaker, utveckling av kurser, verkets hemsida, nättidningen Livstecknet och tidskriften Vår föda. Avdelningen har ca 22 årsarbetskrafter.

I *administrativa avdelningen* ingår enheterna Ekonomi, IT, Personal och Service. Avdelningen har totalt 50 årsarbetskrafter.

Livsmedelsverket har år 2001 totalt 457 årsarbetskrafter, varav finns 177 finns inom besiktningsveterinärsorganisationen.

Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter i verkets årsredovisning för år 2000 har inte fördelats på respektive avdelning utan per verksamhetsområde. Livsmedelsverket har därför lämnat ett särskilt underlag till revisorerna om antalet årsarbetskrafter per avdelning år 2001.

Tabell 3 Antalet årsarbetskrafter vid Livsmedelsverket, perioden 1992/93 till år 2001

	1992/93	1994/95	1995/96	1997	1998	1999	2000	2001
Livsmedelsverket	273	286	301	297	277	248	259	280
BVO	176	173	180	176	175	182	173	177
Totalt	449	459	481	473	452	430	432	457

Källa: Livsmedelsverkets årsredovisningar åren 1994/95 till år 2000 samt kompletterade underlag från Livsmedelsverket

Av redovisningen framgår att antalet årsarbetskrafter vid Livsmedelsverket har varierat något under perioden. Besparingar genomfördes år 1998 som ledde till att antalet årsarbetskrafter minskade de två följande åren. Antalet årsarbetskrafter har dock ökat under innevarande år.

5.3 Kostnader och finansiering

Livsmedelsverkets kostnader och finansiering år 2000 framgår av tabell 4.

Tabell 4 Livsmedelsverkets kostnader och finansiering år 2000 (tkr)

Anslag Verksamhetsgren	Kostnader	Andel av kostnader (%)	Finansiering	
			Anslag	Externa intäkter *
Kunskapsuppbyggnad	69 160	22	65 560	3 600
Normgivning	43 990	14	38 540	5 450
Tillsyn exkl. BVO	64 710	21	14 810	48 470
Besiktningsveterinärsorganisationen (BVO)	108 580	35	0	99 080
Information	19 340	6	13 450	5 890
Övrigt	5 820	2	-22 990	31 610
Standardisering, provnings- och mätteknisk FOU	200		200	0
Summa	311 800	100	109 570	194 100

Källa: Livsmedelsverkets årsredovisning år 2000

* Enligt muntliga uppgifter från verket ska intäkterna också omfatta interna intäkter dvs. omföringar av gemensamma kostnader för administration till verksamhetsgrenarna.

Livsmedelsverkets verksamhet finansieras med både anslag och intäkter. Den totala kostnaden för verksamheten uppgår till ca 312 miljoner kronor. Av den totala finansieringen är ca 194 miljoner kronor externa intäkter. Detta innebär att 62 % av verksamheten utgörs av intäkter. Tillsyns- och kontrollverksamheten (inklusive BVO) svarar för 56 % av myndighetens kostnader.

Alla verksamhetsgrenar har intäkter utöver anslag. Intäkterna för besiktningsveterinärsorganisationen och tillsynsverksamheten består i hög grad av avgifter från företag och kommuner. Dessa intäkter uppgår till 76 % av

Livsmedelsverkets samlade intäkter. Avgiftssystemet, som är mycket komplicerat, behandlas i kapitel 8.

RRV:s årliga revision gjorde ett antal påpekanden avseende Livsmedelsverkets årsredovisning för år 2000. Exempelvis kommenterades Livsmedelsverkets återskattning under verksamhetsgrenen Tillsyn. Verket hade tidigare redovisat att de hade ökat effektiviteten i den lokala tillsynen genom utbildnings- och informationsinsatser på kommunal och regional nivå. RRV påpekade dock att denna slutsats inte har styrkts av redovisat material. Som exempel nämndes att kostnaderna för samordning och stöd samt antalet kommunbesök hade minskat jämfört med året innan. RRV konstaterade också att verkets egna inspektioner hade minskat jämfört med föregående år.

Vidare konstaterade RRV att kvaliteten i dokumentationen av resultatredovisningen skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsgrenarna. Exempelvis fanns brister i dokumentation av verksamhetsgrenen Tillsyn.

Till skillnad från tidigare år hade dock Livsmedelsverket sammanställt en tabell över samtliga verksamhetsgrenars intäkter och kostnader i enlighet med RRV:s tidigare rekommendationer.

Vad gäller Livsmedelsverkets kostnader och intäkter över tiden kan sägas att eftersom en total sammanställning i en tabell saknas för övriga år är det svårt att genomföra en sådan redovisning.

5.4 Normgivning

5.4.1 Uppgifter

Livsmedelsverkets arbete med normer, tillsyn, information och kunskapsuppbyggnad ska, i så stor utsträckning som möjligt, grundas på internationellt samarbete, särskilt inom EU. Det angivna målet för verkets normgivning eller regelarbete är att svenska konsumentintressen ska tillgodoses genom det internationella samarbetet.

Verkets arbete med normgivning påverkas i hög grad av arbetet inom EU samt verkets deltagande i olika internationella samarbetsorgan och nordiska organ.

Under perioden 1992–2000 bestod arbetet av att införliva EES-avtalet (ca 150 direktiv)²² i den svenska lagstiftningen och av fortlöpande EU-anpassning. Dessutom medverkar Livsmedelsverket i utarbetandet av EU-lagstiftningen.

EU-anpassningen föranledde nya föreskrifter inom olika områden. I dag är i princip all svensk lagstiftning inom livsmedelsområdet harmoniserad med EU:s lagstiftning.

²² Årsredovisning för 1993/94

Livsmedelsverket har med stöd av regeringens bemyndigande beslutat om en rad föreskrifter och allmänna råd som publiceras i verkets författningssamling (SLV FS).

I bl.a. betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61) uppmärksammades problemen med livsmedelshanteringens omfattande regelverk. Kommittén föreslog att omfattningen av regelverket skulle begränsas genom att allmänna råd togs bort från författningssamlingen. Vidare borde möjligheterna att förenkla reglerna inventeras. Dessutom föreslogs att en handledning för tillsynsarbetet skulle tas fram liksom en metod för att förmedla aktuell information till "fältet".

Arbetet med att förenkla och minska antalet regler påverkas av lagstiftningen inom EU. På nationell nivå kan man endast införa nya regler och förändra befintliga regler på områden som inte omfattas av EU-lagstiftningen²³.

I Sverige kan allmänna råd avvecklas eftersom de inte är rättsligt bindande. Allmänna råd är uttryck för en myndighets åsikt. Råden definieras dock som regler, vilket medför att de kan uppfattas som mer bindande än vad de i själva verket är²⁴.

Livsmedelsverket har därefter fattat ett principbeslut om att avskaffa de allmänna råden i författningssamlingen. Detta innebär att inga allmänna råd utarbetas. I samband med större ändringar av föreskrifter avvecklas allmänna råd.

Att upphäva eller omarbete regler är per definition en regeländring som måste remissbehandlas till dem som berörs av ändringen, exempelvis bransch- och konsumentorganisationer. Dessutom måste en konsekvensbeskrivning upprättas enligt verksförordningen (SFS 1995:1322).

Under 1999 påbörjade Livsmedelsverket en översyn av gällande författningar. Arbetet har hittills resulterat i att tolv författningar har upphävts. De allmänna råden tas successivt bort ur författningssamlingen²⁵. Vid behov publiceras råden som vägledning. Under år 2000 upphävdes ett tiotal föreskrifter som inte längre bedömdes som relevanta. Under år 2001 har verksamheten med att ta bort inaktuella regler varit vilande beroende på hög arbetsbelastning i samband med ordförandeskapet inom EU. Arbetet kommer att återupptas år 2002.

Enligt Livsmedelsverket protesterar ofta företag i samband med att regler ska upphävas. Ofta anförs konkurrensneutralitet som ett motiv till att behålla en reglering. Det finns också exempel på att företag vill införa regleringar av samma skäl. När Livsmedelsverket föreslog att en regel om första tillåtna dag för försäljning av surströmming skulle tas bort protesterade branschen. Företrädare för producenterna hävdade att regeln var nödvändig för att uppnå konkurrensneutralitet. Surströmming är mogen och ätfärdig vid olika tid-

²³ Intervju med företrädare för Livsmedelsverket

²⁴ SOU 1998:61, s. 223

²⁵ Årsredovisning 1999

punkter efter Östersjökusten där den fångats. Inga livsmedelshygieniska skäl anfördes. Livsmedelsverket beslutade att upphäva regeln trots protester.

År 1997 omfattade föreskrifterna ca 1 500 sidor.

Förändringen av antalet föreskrifter under de senaste åren framgår av tabell 5.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Tabell 5 Antal myndighetsföreskrifter inom livsmedelsområdet

Område	Antal	
	1997	2000
Tillsyn, undersökning	20	17
Hantering	10	12
Gränsvärden	12	8
Märkning	5	6
Animaliska produkter	15	16
Varustandarder	25	23
Avgifter	4	8
Övrigt	10	12
Summa antal	101	102

Källa: SOU 1989:61 och Livsmedelsverket

Av tabellen framgår att antalet föreskrifter är konstant, trots verkets arbete med att minska antalet föreskrifter. Enligt Livsmedelsverket beror detta på att huvuddelen av dessa regler är relaterade till EU:s lagstiftning. Under perioden 1997 - 2000 har ett fåtal nationella regler tillkommit. I de fall nya nationella regler införs måste den grundas på skyddet av konsumenternas hälsa. Ett sådant exempel är saluförbud av olivrestolja. Förbudet motiverades med att restoljan innehåller substanser som är cancerframkallande.

5.5 Ledning och samordning av den kommunala tillsynen

5.5.1 Instrument

De instrument som Livsmedelsverket använder för att leda och samordna den kommunala tillsynsverksamheten är främst information, kommunbesök/kommuninspektioner, möten, utbildning och normerande inspektioner.

Livsmedelsverkets uppföljning av den kommunala tillsynen sker genom normerande inspektioner, kommunbesök och årlig rapportering från kommunerna. Enligt Livsmedelsverket är syftet med uppföljningen dels att rapportera till regeringen hur tillsynen i landet fungerar, dels att få kunskap om problemområden för att kunna stödja kommunerna. Underlaget ger också Livsmedelsverket möjlighet att vidta åtgärder mot uppmärksammade brister i den lokala tillsynen.

Vid Livsmedelsverkets tillsynsavdelning finns fem kontaktpersoner för den kommunala tillsynsverksamheten. Två av dessa har en regional placering. Kontaktpersonernas uppgifter är främst att genomföra kommuninspektionerna och delta i länsmöten.

Tidskriften Livstecknet är en nyhetstidning som numera publiceras på verkets webbplats. Den startades under 1980-talet med syfte att utgöra ett stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna.

Vägledning till kommuner och företag finns i form av ett kunskapspaket som kallas ABC för livsmedelstillsyn. Vägledningen finns på verkets webbplats. En översyn av vägledningen har genomförts under år 2001.

5.5.3 Länsmöten

Representanter för tillsynsmyndigheterna träffas ca två gånger per år i varje län. Vid träffarna deltar kommunala inspektörer, länsveterinären och Livsmedelsverkets representanter. Livsmedelsverket förmedlar aktuell information och lämnar förslag till projekt eller ger stöd i projektarbetet. Vissa projekt planeras och drivs självständigt av kommunerna.

5.5.4 Utbildning

Livsmedelsverket genomför utbildning av kommunala inspektörer och politiker. Utbildningarna omfattar ämnen som tillsynsmetodik, tillsyn av industriella anläggningar, livsmedelsjuridik, mikrobiologi, dricksvattenplanering samt livsmedelsteknik inom olika områden.

Livsmedelsverket tar ut en låg kursavgift från deltagarna. Merparten av kommunernas kostnader är resor och logi.

5.5.5 Normerande inspektioner

Med stöd av livsmedelsförordningen (46 a §) har Livsmedelsverket rätt att inspektera anläggningar som står under kommunal tillsyn, s.k. normerande inspektioner. Vid sådana inspektioner följer verket upp förhållanden vid företaget och kommunens tillsynsaktiviteter. Om Livsmedelsverkets inspektör anser att det finns missförhållanden i den kommunala tillsynen meddelas detta till kommunen och krav ställs på förbättringar.

5.5.6 Kommunbesök/kommuninspektioner

Livsmedelsverket genomför kommunbesök/kommuninspektioner för att stödja och påverka kommunerna i deras arbete med livsmedelstillsyn. Syftet är dels att informera politiker om betydelsen av en god livsmedelstillsyn, dels att inhämta information om hur tillsynen bedrivs och fungerar.

Under år 2001 har kommunbesöken bytt namn till kommuninspektioner. Inspektionerna innebär att verksamheten tydligt ska följas upp gentemot föreskrivna krav eller kända rekommendationer. Vanligtvis utförs även en normerande inspektion samtidigt. Resultatet av en kommuninspektion dokumenteras i protokoll som sänds till kommunen.

Vid konstaterade brister begärs en åtgärdsplan. Livsmedelsverket överväger att offentliggöra resultatet på webbplatsen.

5.5.7 Genomförda åtgärder för ledning och samordning av den kommunala tillsynsverksamheten

2001/02:RR19
Bilaga 1

I Livsmedelsverkets årsredovisningar lämnas vissa uppgifter om verkets insatser för ledning och samordning av den kommunala tillsynsverksamheten. I tabell 6 redovisas antalet möten och inspektioner.

Tabell 6 Livsmedelsverkets åtgärder för ledning och samordning av den kommunala tillsynen, åren 1993/94–2000. Antalet möten och inspektioner

	93/94	94/95	95/96	1997	1998	1999	2000
Möten om projektinriktade kontroller (PIK)	74	39	78	60			
Informationsmöten	46						
Branschvisa/rådgivande inspektioner	160	156	144	89			
Normerande inspektioner					106	39	39
Temamöten		52	5	8			
Länsmöten			83	68	66	42	40
Kommunbesök		101	46	58	66	63	39
S:a besök/möten	120	192	129	126	132	105	79
S:a inspektioner	160	156	144	89	106	39	39
S:a möten och inspektioner	280	348	273	215	238	144	118

Källa: Livsmedelsverkets årsredovisningar åren 1993/94–2000

Tabellen visar dels att verkets insatser vad gäller ledning och samordning av den kommunala tillsynsverksamheten har ändrat karaktär, dels att verkets tillsynsaktiviteter i förhållande till kommunerna har minskat.

Livsmedelsverket uppger att metoder för stöd till och uppföljning av den kommunala tillsynen har utvecklats. De branschvisa och rådgivande inspektionerna som gjordes förr var inte lika omfattande som de normerande inspektionerna som görs nu. Information och vägledning förmedlas också på webbplatsen.

År 1998 är ett undantag från den nedåtgående trend som kan iakttas under perioden. Verksamheten med normerande inspektioner i kommunerna påbörjades, och verket följde upp kommunernas tidigare godkännanden av ett stort antal småskaliga animalieanläggningar.

Under perioden 1998–2000 har verket sammantaget utfört 184 normerande inspektioner. År 1998 utfördes 106 normerande inspektioner. Åren 1999 och 2000 var antalet mycket lägre, 39 inspektioner per år.

År 2001 planerar verket att genomföra ca 90 normerande inspektioner²⁶.

²⁶ Uppgift vid intervju med företrädare för Livsmedelsverket

Även antalet besök och möten med har minskat över tiden, med undantag för år 1998. Under den senaste treårsperioden har Livsmedelsverket genomfört 168 kommunbesök och 148 länsmöten.

Det finns inga samlade uppgifter om hur ofta Livsmedelsverkets inspektioner leder till att verket begär yttrande från den berörda kommunen med anledning av uppmärksammade brister. De uppgifter som finns avser år 1999. Då begärde Livsmedelsverket yttrande från åtta kommuner²⁷.

Vid intervju framhåller företrädare för Livsmedelsverket att åtgärder nu vidtas för att mer aktivt samordna och styra de lokala tillsynsmyndigheterna. Exempelvis har instruktioner utarbetats för hur kommunbesök och normerande inspektioner ska förberedas samt följas upp.

I skrivelse till samtliga kommunstyrelser och de kommunala nämnder som utövar livsmedelstillsyn redovisar Livsmedelsverket hur verket avser att inspektera den kommunala livsmedelstillsynen. Länsstyrelsernas uppgift i sammanhanget berörs inte, trots att de vanligtvis samordnar besöken²⁸.

Enligt livsmedelsförordningen kan Livsmedelsverket även återta tillsynsansvaret för anläggningar i en kommun. Denna åtgärd har aldrig använts vid konstaterade brister i en kommun. Vid intervju framhåller företrädare för Livsmedelsverket att det skulle vara mycket svårt att t.ex. återta tillsynsansvar för en hel kommun som inte fullgör uppgifterna inom livsmedelstillsynen på ett tillfredsställande sätt. Livsmedelsverket pekar i stället på avsaknaden av sanktionsmöjligheter gentemot de kommuner som missköter sina uppgifter.

För utbildningsverksamheten har Livsmedelsverket redovisat ett särskilt underlag, som har sammanställts i en tabell.

Tabell 7 Utbildning av kommunal tillsynspersonal

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Antal kurser	8	4	4	6	7	2
Antal orter/tillfällen	13	6	8	22	22	6
Totalt antal deltagare *	298	198	155	829	597	143

* Vissa kurser riktas även till andra yrkesgrupper.

Källa: Livsmedelsverket, Förteckning över kurser riktade till miljö- och hälsoskyddsinspektörer 1995–2000

Av tabellen framgår att åren 1998 och 1999 bedrevs en omfattande utbildningsverksamhet. Kurserna omfattar vanligtvis en eller två dagar.

²⁷ Livsmedelsverket rapport 9 – 2000.

²⁸ Livsmedelsverket 2001-01-24 dnr 325/01.

5.6.1 Rapporteringsordning

Sedan år 1990 inhämtar Livsmedelsverket årligen uppgifter från kommunerna om livsmedelstillsynen. Sedan år 1993 publiceras resultaten i en årlig rapport.

Det finns problem med kommunernas rapportering till Livsmedelsverket. Uppgifterna behöver ofta kompletteras, och många kommuner lämnar in uppgifterna för sent. År 2001 var rapporteringen från 130 kommuner bristfällig. 82 kommuner hade inte rapporterat i tid.

Länsstyrelsernas uppgifter i sammanhanget har varit att samla in kommunernas uppgifter och översända dessa till Livsmedelsverket. Från och med innevarande år lämnar kommunerna uppgifterna direkt till Livsmedelsverket.

Regeringen får, genom Livsmedelsverkets försorg, del av kommunernas årliga rapportering om livsmedelstillsynen. Därutöver får regeringen information om den kommunala livsmedelstillsynen genom Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas årsredovisningar.

Riksdagen får inte regelbundet någon rapportering om livsmedelstillsynen. I budgetpropositionen saknas en resultatriktad rapportering om livsmedelstillsynen.

5.6.2 Nuvarande system och beslutade förändringar

Nuvarande rapporteringssystem, dvs. kommunernas årliga rapportering, innehåller uppgifter om bl.a. tillsynsresurser, tillsynsaktiviteter, företagens egenkontrollprogram, tillsynsavgifter och resultat av tillsynen. I stort sett har frågorna inte förändrats över tiden.

I utredningen om livsmedelstillsynen uppmärksammades behov av att förändra rapporteringssystemet. Bakgrunden var dels allvarliga brister vad gäller redovisningen av kostnader och prestationer, dels EU:s krav på medlemsländernas redovisning av livsmedelskontroll.

År 1999 lämnade regeringen ett uppdrag²⁹ till Livsmedelsverket. Uppdraget syftade till att utarbeta ett nytt system för årlig rapportering om den lokala livsmedels- och dricksvattentillsynen. Systemet skulle uppfylla EU:s krav på rapportering. Dessutom skulle Livsmedelsverkets behov av information för att möjliggöra ledning och styrning av den lokala livsmedelstillsynen tillgodoses. Uppdraget skulle utföras i samråd med Svenska Kommunförbundet.

Ett nytt rapporteringssystem har utvecklats. Det nya systemet kommer att tas i bruk år 2002.

En princip som har tillämpats i samband med utformningen av det nya systemet är att inte efterfråga uppgifter från kommunerna som Livsmedelsverket kan hämta från annan källa. Denna princip har dock inte kunnat tillämpas fullt ut beroende på att nuvarande lydelse av livsmedelslagen inte gör det

²⁹ Regleringsbrev år 1999.

möjligt för Livsmedelsverket att ställa krav på t.ex. laboratorier som lämnar provsvar att rapportera till verket.

Kommunernas uppgiftsskyldighet har ökat i det nya rapporteringssystemet genom att mer detaljerade uppgifter efterfrågas. Rapporteringsskyldigheten grundas i mycket hög utsträckning på nuvarande rapporteringskrav till EU.

Vissa uppgifter t.ex. kommunernas kostnader för verksamheten, har utgått. Denna fråga redovisas och diskuteras i kap. 9.

Det finns dock förhoppningar om att kommunernas arbete med rapporteringen ska underlättas. Det pågår ett utvecklingsarbete med datoriserade inspektioner. Resultat från en genomförd inspektion ska dokumenteras på en elektronisk blankett. Därefter laddas resultatet ned till en central databas. Resultatet ska sedan användas för uppföljning och rapportering.

5.7 Livsmedelsverkets kritik av den kommunala tillsynen

I Livsmedelsverkets rapport 9 – 2000 redovisas bl.a. resultat av kommunernas tillsynsverksamhet. Underlaget grundas delvis på kommunernas årliga rapportering. Livsmedelsverket ifrågasätter starkt om den kommunala livsmedelstillsynen är effektiv och likvärdig i hela landet. Den kommunala tillsynen brister, enligt verket, i följande avseenden:

- Verksamhetsplanering och uppföljning

32 % av de lokala tillsynsmyndigheterna saknar verksamhetsplan för livsmedelstillsynen. Ytterligare 27 % av kommunerna saknar egentlig uppföljning av planen. Detta innebär att en stor del av kommunerna bryter mot Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 1990:10) om livsmedelstillsyn m.m. Enligt föreskriften ska tillsynsmyndigheten utarbeta en plan för den årliga tillsynsverksamheten. Planen ska fortlöpande följas upp och verksamheten utvärderas.

- Otillräckliga resurser

64 % av de lokala tillsynsmyndigheterna bedömer att de har otillräckliga personella resurser.

- Minskade lokala tillsynsaktiviteter

Sedan år 1993 har antalet inspektioner av de kommunala tillsynsmyndigheterna minskat. Ca 64 000 inspektioner utfördes år 1993. År 1998 var motsvarande antal ca 46 000. Inspektionsfrekvensen har sjunkit från 1,40 till 0,89 inspektioner per anläggning och år. Enligt Livsmedelsverkets rekommendationer ska anläggningar inspekteras minst en gång per år och vissa anläggningar ska inspekteras vid fler tillfällen.

- Varierande tillsynsfrekvens

Inspektionsfrekvensen varierar stort mellan olika kommuner. I nio kommuner inspekteras anläggningarna mycket sällan, i genomsnitt mindre än en gång vart femte år.

- Dålig tillsyn av företagens egenkontrollprogram

75 % av egenkontrollprogrammen följs inte upp av tillsynsmyndigheterna.

- Varierande förutsättningar och kompetens

Många kommuner är så små att de saknar förutsättningar att ha tillräcklig kompetens för livsmedelstillsyn. Inspektörer som arbetar inom flera tillsynsområden har sämre förutsättningar att upprätthålla kompetens jämfört med inspektörer som enbart arbetar med livsmedelstillsyn.

- Ingen likvärdig tillämpning av livsmedelslagstiftningen

Både Livsmedelsverket och företag som bedriver verksamhet i flera kommuner har uppmärksammat att lagstiftningen inte tillämpas likvärdigt i hela landet.

- Ifrågasättande om de lokala tillsynsmyndigheterna har en oberoende ställning gentemot alla tillsynsobjekt

Inspektörerna ska utöva tillsyn över verksamheter som kommunen själv är huvudman för, t.ex. kommunala storhushåll och vattenverk. Enligt Livsmedelsverket kan detta innebära en oönskad påverkan på myndighetsutövningen.

Kommentar

Sammanfattningsvis kan konstateras att verket framför en omfattande kritik av den kommunala livsmedelstillsynen. I vissa fall har bristerna uppmärksamats och redovisats i verkets sammanställning av kommunernas årliga rapportering. I andra fall har bristerna inte redovisats tidigare. När det gäller kommunernas planering och uppföljning grundar sig verkets uppgifter på resultat från bl.a. kommunbesök och normerande inspektioner som inte har offentliggjorts.

Av Livsmedelsverkets rapport framgår inte vilka åtgärder som Livsmedelsverket har vidtagit för att komma till rätta med de redovisade bristerna.

5.8 Sammanfattning

- Finansiering

Livsmedelsverkets verksamhet finansieras dels över anslag, dels av intäkter. Den totala kostnaden för verksamheten uppgår till ca 312 miljoner kronor, varav ca 194 miljoner kronor består av externa intäkter.

Livsmedelsverkets kostnader för tillsyns- och kontrollverksamhet, inkl. besiktningsveterinärsorganisationen (BVO), uppgår till ca 174 miljoner kronor, vilket motsvarar 56 % av myndighetens totala kostnader. Intäkterna för dessa verksamheter uppgår till drygt 147 miljoner kronor vilket motsvarar ca 76 % av verkets totala intäkter. Intäkterna utgörs främst av avgifter

från verksamhetsutövare och kommunerna. Kommunerna betalar 15 % av sina avgiftsintäkter från den årliga tillsynsavgiften till Livsmedelsverket.

2001/02:RR19
Bilaga 1

- Ledning och samordning

Livsmedelsverkets aktiviteter vad gäller ledning och samordning av den kommunala tillsynsverksamheten har, med vissa undantag, minskat över tiden. Detta gäller framför allt möten med tillsynsmyndigheterna och inspektioner av de anläggningar som står under kommunal tillsyn. Åren 1999 och 2000 genomfördes 39 inspektioner per år.

Livsmedelsverket pekar på att de inspektioner som nu genomförs de s.k. normerande inspektionerna är mer omfattande än vad de tidigare inspektionerna var. Problemet är att i förhållande till verkets iakttagelser om brister i den kommunala tillsynen är insatserna otillräckliga. Verket riktar skarp kritik mot de kommunala tillsynsmyndigheterna för brister i tillsynsverksamheten.

Vid uppmärksammade brister i en kommun är det sällsynt att Livsmedelsverket vidtar åtgärder som dokumenteras. I samband med uppmärksammade brister har verket redovisat att man tillskriver berörd kommun. År 1999 tillskrevs åtta kommuner.

Uppmärksammade brister i den kommunala tillsynen har aldrig lett till att verket har återtagit tillsynsansvaret för en viss anläggning. En sådan möjlighet finns enligt livsmedelsförordningen.

Livsmedelsverket har dels i årsredovisningar, dels på grundval av kommunernas årliga rapportering redovisat resultatet av den kommunala tillsynen till regeringen. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av Livsmedelsverkets rapportering.

Riksdagen får ingen information om resultatet av den kommunala livsmedelstillsynen.

6.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att belysa länsstyrelsernas arbete med livsmedelstillsynen.

6.2 Verksamhet och resurser

Länsstyrelsens uppgift är enligt livsmedelslagen att ”utöva den närmare tillsynen inom länet” (24 §). Beslut enligt livsmedelslagen som fattas av kommunal nämnd eller av en besiktningsveterinär får överklagas till länsstyrelsen. Detta är den enda beslutsfunktion som länsstyrelserna har enligt gällande regelverk.

I samband med beslutet om livsmedelskontrollen år 1989 framhöll regeringen länsstyrelsernas uppgift som rådgivande och stödjande gentemot den kommunala livsmedelstillsynen. Enligt regeringen borde länsstyrelserna medverka till branschvisa genomgångar av tillsynsobjekten, PIK-projekt (projektinriktade kontroller), och till att upprätta kontrollprogram för tillsynsobjekten. Regeringen framhöll att det var angeläget att länsstyrelserna anlade en helhetssyn på kvalitetsfrågor som inbegriper samtliga led i livsmedelskedjan.

Livsmedelstillsynen är en mycket begränsad del av länsstyrelsernas totala verksamhet³⁰. Livsmedelstillsyn ingår i en verksamhetsgren som även omfattar djurskydd, smittskydd och allmänna veterinära frågor. Verksamhetsgrenen svarar vanligtvis för 1–2 % av länsstyrelsernas totala kostnader.

Med några få undantag är livsmedelstillsynen den del inom verksamhetsgrenen som länsstyrelserna använder minst resurser för. Totalt avsatte länsstyrelserna år 2000 ca 6 årsarbetskrafter för arbete med livsmedelstillsyn. Detta motsvarar omkring 0,2–0,3 årsarbetskrafter per länsstyrelse. Antalet årsarbetskrafter har inte förändrats under de senaste åren.

Verksamheten finansieras över anslag.

Inom länsstyrelsen ansvarar länsveterinären för såväl livsmedelstillsyn som frågor rörande djurskydd och smittskydd. Länsveterinärens arbete med livsmedelstillsyn består i huvudsak av att delta i projekt, möten och att arrangera eller delta i seminarier och utbildningar. Aktiviteterna bedrivs ofta i samverkan med Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket genomförde år 2000 en enkät till länsstyrelserna som bl.a. omfattade en fråga om hur länsveterinärerna fördelade sina resurser för livsmedelstillsyn³¹. Enligt enkätsvaren är rådgivning och stöd till kommunerna den aktivitet som tar mest resurser i anspråk.

Vid intervjuer har det framkommit att länsstyrelsernas rådgivning i livsmedelsärenden har minskat i omfattning. Detta sammanhänger dels med de kontinuerliga regelförändringarna som gör att det är svårt att upprätthålla

³⁰ Länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2000.

³¹ Livsmedelsverket, rapport 9 – 2000.

kunskap inom området, dels med att Livsmedelsverket har tillsatt kontaktpersoner för alla län. Kommunerna vänder sig ofta direkt till sin kontaktperson.

Enligt Livsmedelsverket är länsveterinärerna mer eller mindre aktiva inom livsmedelstillsynen beroende på intresse och kompetens³². Denna bild bekräftas vid intervjuer med två länsveterinärer. Det omfattande regelverket, som kontinuerligt förändras, i kombination med resursbrist och opreciserade uppgifter anses motverka mer aktiva insatser från länsveterinären.

Länsstyrelsernas uppgifter inom djurskyddet och smittskyddet är, enligt uppgifter vid intervjuer, tydligare reglerade än uppgifterna inom livsmedelstillsynen. Exempelvis fattar länsstyrelsen beslut om omhändertagande av djur. Det är därför naturligt att t.ex. djurskydd och smittskydd får en ökad tyngd i länsveterinärernas verksamhet. Vid intervjuer framgick också att det är svårt att internt inom verksamhetsplaneringen få gehör för utökade insatser för livsmedelstillsyn eftersom uppgifterna är otydliga.

Företrädare för länsstyrelserna har vid en uppvaktning hos regeringen framfört synpunkter om att länsstyrelsernas uppgifter inom livsmedelstillsynen behöver tydliggöras. Uppvaktningen skedde år 1999.

6.3 Länsstyrelsernas uppföljning av den kommunala tillsynen

I sin årsredovisning gör varje länsstyrelse en bedömning av hur livsmedelstillsynen inom länet fungerar. I vissa fall bedöms att livsmedelstillsynen fungerar tillfredsställande medan den i andra fall anses vara bristfällig. Även variationer i kommunernas tillsynsverksamhet inom länet uppmärksammas. Bristande personella resurser anförs ofta som orsak till bristande tillsyn och variationer i tillsynsverksamheten.

Vid intervjuer framhåller länsveterinärerna att de kommuner som endast har en inspektör för tillsyn enligt miljöskyddslagen, djurskyddslagen och livsmedelslagen är särskilt sårbara. Detta leder ofta till en minskad tillsynsfrekvens. Det är också svårt för ensaminspektörer att delta i t.ex. PIK-projekt och utbildningar m.m.

I Östergötland har länsstyrelsen kartlagt det tillsynsbehov som finns i länets kommuner. Behovet uppgår till 27 årsarbetskrafter. Befintliga resurser motsvarar 18 årsarbetskrafter.

Vid intervju framkom bl.a. att länsveterinären i Östergötland gör egna sammanställningar av kommunernas rapportering av livsmedelstillsynen i länet. Skälet är att Livsmedelsverkets sammanställning av kommunernas årliga rapportering inte ger en aktuell bild av tillståndet, eftersom den kommer ett år för sent. Uppgifterna är då inaktuella och inte särskilt användbara för länsstyrelsen som behöver en aktuell bild av den kommunala tillsynen i länet. Länsstyrelserna har förmedlat dessa erfarenheter till Finansdepartementet vid en uppvaktning.

Av de studerade årsredovisningarna framgår inte vilka åtgärder länsstyrelserna har vidtagit för att komma till rätta med redovisade brister. Vid inter-

³² Livsmedelsverket, rapport 9 –2000.

vjuer har dock framkommit att i vissa fall har brister påpekats till berörda kommuner. Företrädare för länsstyrelserna framhåller vid intervju att de saknar sanktionsmöjligheter mot kommunerna. Det är därför svårt att komma till rätta med brister i tillsynsverksamheten.

När länsstyrelserna har lämnat årsredovisningarna till regeringen gör företrädare för Regeringskansliet ett besök hos respektive länsstyrelse. Syftet med besöket är att ge en återföring till länsstyrelsen med anledning av redovisningen. Enligt uppgift från Regeringskansliet har dock inte någon företrädare för Jordbruksdepartementet, som ansvarar för livsmedelstillsynen inom Regeringskansliet, deltagit vid dessa besök.

6.4 Sammanfattning

- Verksamhet och resurser

Länsstyrelserna avsätter totalt 6 årsarbetskrafter för arbete med livsmedelstillsyn. Länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen är att ”svara för den närmare tillsynen inom länet”. Närmare precisering saknas.

Regeringen har i regleringsbrev till länsstyrelserna betonat länsstyrelsernas uppgifter med uppföljning av den kommunala tillsynen. Länsstyrelserna återrappporterar årligen till regeringen om tillståndet i respektive län. Det saknas dock en samlad redovisning om vilka åtgärder länsstyrelserna har vidtagit med anledning av dessa brister.

Länsstyrelserna har inte fått någon återföring av regeringen med anledning av lämnade rapporter om den kommunala livsmedelstillsynen.

7.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs kommunernas tillsynsansvar, resurser och resultat vad gäller livsmedelstillsynen.

7.2 Tillsynsansvarets innebörd

Kommunernas tillsynsansvar inom livsmedelstillsynen innebär framför allt myndighetsutövning. Därutöver genomförs insatser vad gäller information, utbildning och rådgivning till företagen.

Kommunernas myndighetsutövning inom livsmedelstillsynen är: godkännande av livsmedelslokal, godkännande av livsmedelshantering utanför godkänd livsmedelslokal, s.k. paragraf § 16 – tillstånd, fastställande av egenkontrollprogram, inspektion samt provtagning och uppföljning av åtgärder. Myndighetsutövning omfattar också användningen av sanktioner. Denna fråga behandlas i kap. 11.

Den offentliga livsmedelstillsynen ska omfatta ett eller flera av följande moment³³:

- inspektion,
- provtagning och analys,
- kontroll av personalhygien,
- kontroll av förpackningsmaterial och beredningsutrustning samt
- genomgång av egenkontrollprogram, resultat från egentillsyn och annan dokumentation i verksamheten.

Tillsynen ska omfatta samtliga led av hanteringen. Även andra moment kan ingå i offentlig tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska i varje enskilt fall välja det led där en undersökning är mest motiverad.

7.3 Tillsynsansvar, resurser och organisation

7.3.1 Tillsynsansvar och resurser

Inom kommunen utförs livsmedelstillsyn av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om inte regeringen har föreskrivit att tillsynen ska utövas av Livsmedelsverket (LL 24 §). Livsmedelsverket har också rätt att överlåta tillsynsansvar till kommunerna för anläggningar (LF 46 §).

Kommunerna har i dag tillsyn över merparten (nästan 99 %) av alla livsmedelsanläggningar inklusive vattenverk. Av Sveriges 52 000 anläggningar

³³ SLVFS 1990 4§, 4a §.

är ca 80 % mindre anläggningar som sysselsätter mindre än 4 årsarbetskrafter.

Antalet anläggningar som står under kommunal tillsyn har ökat över tiden. År 1993 uppgick antalet anläggningar till 46 500. Motsvarande uppgift för år 1999 är 52 400 anläggningar³⁴.

Anläggningarna klassificeras i grupper enligt följande: storhushåll inklusive restauranger, vattenverk, industrier och butiker. För år 1999 var fördelningen av det totala antalet objekt: 64 % storhushåll, 27,5 % butiker, 5 % industrier och 3,5 % vattenverk.

Det är framför allt inom gruppen storhushåll som det har skett en ökning av antalet anläggningar. År 1997 ökade även antalet industrier, vilket antogs bero på att Livsmedelsverket överlämnade tillsynsansvaret för vissa anläggningar till kommunerna³⁵.

Kommunernas uppgifter om kostnader för tillsynsverksamheten är bristfälliga (se kap. 9). Kommunernas resurser för verksamheten illustreras av utvecklingen av antalet årsarbetskrafter för livsmedelstillsyn och antalet tillsynsobjekt per årsarbetskraft.

Tabell 8 Kommunernas livsmedelstillsyn: antal årsarbetskrafter och antal anläggningar per årsarbetskraft

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Årsarbetskraft	322	332	338	343	340 *	337 **
Anläggningar per åa	143	148	148	151	152	155

* 15 kommuner har inte redovisat antalet årsarbetskrafter

** 6 kommuner har inte redovisat antalet årsarbetskrafter

Källa: SLV rapporter åren 1995–2000, Rapportering om livsmedelstillsynen.

Av kommunernas årliga rapportering framgår att antalet årsarbetskrafter har ökat, med undantag för de två senaste åren. Det är svårt att dra några helt säkra slutsatser av redovisningen på grund av svarsbortfall de senaste två åren.

Vid en intervju med företrädare för kommuner och Svenska Kommunförbundet anges att livsmedelstillsynen har klarat sig bra i kommunernas totala resursfördelning. Tillgänglig statistik bekräftar denna bild.

7.3.2 Organisation

Under senare delen av 1980-talet och under 1990-talet har organisationen av miljö- och hälsoskyddsfrågor förändrats på så sätt att nämnder med flera verksamhetsområden har blivit allt vanligare³⁶. Organisationsförändringar som avser miljö- och hälsoskyddsnämnderna framgår av nedanstående tabell.

³⁴ Livsmedelsverkets rapporter åren 1995–2000, Rapportering om livsmedelstillsynen.

³⁵ Livsmedelsverket, Rapport 20/98.

³⁶ SOU 1998:61.

Tabell 9 Kommunernas nämndorganisation för miljö- och hälsoskyddsfrågor åren 1992–1999

2001/02:RR19
Bilaga 1

Nämnd	1992	1995	1999
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	229	174	98
Bygg- och miljönämnd	38	62	108
Miljö-, bygg- och räddningsnämnd	14	16	30
Kommunstyrelsen			4
Annan nämnd	5	7	30
Bortfall	0	26	19
Totalt antal	286	285	289

Källa: Svenska Kommunförbundet, Miljö- och hälsoskydd i kommunerna år 2000 och SOU 1998:61

Allt fler kommuner frångår den traditionella organisationen med en miljö- och hälsoskyddsnämnd. Den vanligaste kombinationen är miljö- och byggnadsnämnd.

Kommunernas förvaltningsorganisation för miljö- och hälsoskyddsfrågor har förändrats i samma riktning som nämndorganisationen. Allt fler kommuner slår samman främst miljö- och byggförvaltningar. Några kommuner har gemensamma förvaltningar för miljö- och hälsoskydd³⁷.

Enligt kommunallagen får en nämnd inte utöva tillsyn över verksamhet som nämnden själv bedriver (3 kap. 5 §). Samma nämnd kan därför inte ansvara för tillsyn enligt livsmedelslagen och samtidigt svara för t.ex. drift av ett vattenverk.

Det har riktats en del kritik mot sammanslagningen av olika nämnder. Om drift- och tillsynsfrågor blandas, uppstår risker för jävs och beroendesituationer³⁸.

Naturvårdsverket har tillsammans med Svenska Kommunförbundet genomfört ett regeringsuppdrag avseende kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet³⁹. I rapporten föreslås bl.a. en ändring av kap. 25 § KL 6 som innebär ett förtydligande av nuvarande jävsbestämmelser. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande förslaget.

Livsmedelsverket har också uppmärksammat att jävs- och beroendesituationer kan uppstå för kommunala livsmedelsinspektörer.

Verket har i samband med revisorernas granskning redovisat några exempel på jävs- och beroendeförhållanden som har kommit till verkets kännedom, enligt följande:

- I en liten inlandskommun i övre Norrland tillät inte nämnden inspektören att utöva tillsyn under den årliga marknaden när behovet var som störst, dvs. efter normal arbetstid. När inspektören påtalade att det förekom olaglig försäljning uppmanades inspektören att låta saken bero.

³⁷ Mora och Orsa samt Mjölby och Boxholm.

³⁸ Svenska Kommunförbundet, Miljö- och hälsoskydd i kommunerna, en enkätundersökning, 2000.

³⁹ Naturvårdsverket, rapport 5127, Kommunernas organisation för miljöfarlig verksamhet.

- I en liten kommun i södra Sverige upptäckte den nyanställda inspektören att ett storhushåll inom barn- och äldreomsorgen hade lokalgodkännande utan att lokalen uppfyllde ställda krav. När inspektören föreslog att åtgärder skulle vidtas avstyrkte nämnden förslaget.
- I en liten kommun i Småland hade länsstyrelsen uppmärksammat stora brister i den offentliga tillsynen av ett mindre vattenverk. I princip hade inga inspektioner genomförts och alltför få prov hade tagits. Kommunen hade inte vidtagit nödvändiga åtgärder trots upprepade klagomål från konsumenter om dåligt dricksvatten.
- I en kommun i Södermanland hade upprepade konsumentklagomål på dåligt dricksvatten förekommit. Detta föranledde Livsmedelsverket att genomföra en normerande inspektion vid anläggningen i maj 2000. Vid inspektionen framkom att egenkontrollprogram saknades och att kommunen i stort sett inte bedrivit någon offentlig tillsyn. Ansvaret för produktion och tillsyn åvilade samma förvaltning men olika nämnder. I oktober år 2001 beslutade kommunen att iordningställa en ny dricksvattentäkt.

Av Livsmedelsverkets redovisning framgår att verket ibland har tagit upp aktuella fall om beroendeförhållanden i samband med kommunbesök. I ett fall har en normerande inspektion genomförts. Kommunen har i flera fall därefter vidtagit lämpliga åtgärder.

7.4 Tillsynsaktiviteter

7.4.1 Godkännande av lokal

Enligt livsmedelslagen ska livsmedel normalt hanteras i livsmedelslokal. Lokalen ska vara godkänd för ändamålet av tillsynsmyndigheten innan verksamheten startar. Om väsentliga ändringar av lokalen genomförs ska tidigare godkännande kompletteras.

I praktiken sker arbetet med lokalgodkännande genom att tillsynsmyndigheten studerar ritningar och bedömer hur fastställda krav kan tillgodoses. Rådgivning till och diskussion med verksamhetsutövaren är viktiga delar i tillståndsprövningen eftersom detta kan förebygga framtida problem⁴⁰.

För storskaliga animalieanläggningar, för vilka Livsmedelsverket har överfört tillsynsansvaret till kommunerna, svarar dock Livsmedelsverket för prövning och godkännande av lokal.

Vid intervjuer med företrädare för Göteborgs kommun har denna ansvarsfördelning kommenterats. Verksamhetsutövare vänder sig ofta till kommunen som har den löpande kontakten med företaget för att ställa frågor och för att påskynda processen.

⁴⁰ Intervjuer med företrädare för Göteborgs, Bodens och Pajala kommuner.

Tillstånd krävs för att hantera livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal, s.k. § 16 – tillstånd som t.ex. används vid marknader eller festivaler. Tillstånden omfattar tillfällig restaurangverksamhet samt försäljning av färdigförpackade varor och enkel hantering med liten risk, t.ex. kokning och grillning av helkonserverad korv eller grillning av förstekta hamburgare.

Livsmedelsverket har föreslagit vissa förändringar av dessa tillstånd. Mindre känsliga livsmedel ska kunna säljas utan tillstånd. Tillstånd som är utfärdade i en kommun ska också gälla i andra kommuner, s.k. rikstillstånd⁴¹.

7.4.3 Fastställande av egenkontrollprogram

Tillsynsmyndigheten ska enligt riksdagens beslut år 1989 fastställa företagens egenkontrollprogram. Företagens skyldigheter vad gäller egenkontroll och erfarenheter av tillämpning diskuteras i kap. 10.

7.4.4 Inspektioner

Företagen är skyldiga att följa de lagar och regler som finns inom livsmedelsområdet. Tillsynsmyndigheternas uppgift är att kontrollera att så sker och övervaka företagens egenkontrollprogram. Enligt EU:s direktiv ska inspektioner genomföras regelbundet och vid misstanke om att gällande regler inte följs. Livsmedelsverket rekommenderar att anläggningar ska inspekteras minst en gång per år och vissa anläggningar ännu oftare.

Normerande inspektioner används av verket som ett instrument för att i praktiken tydliggöra hur en inspektion bör genomföras.

Det finns olika syften med inspektioner beroende på vad som ska kontrolleras. Exempel är rutinkontroller, uppföljning av tidigare konstaterade brister, inspektion med anledning av anmälan, revision av egenkontroll och kontroll av en viss fråga inom ramen för ett projekt.

Vid intervjuer framhålls att en inspektion normalt har flera funktioner, t.ex. rådgivning och information till verksamhetsutövaren. De flesta företagare ser det som en tillgång att inspektören går igenom företaget.

Av tabell 10 framgår antal utförda inspektioner samt inspektioner per anläggning och år.

⁴¹ Livsmedelsverkets rapport 9 – 2000.

Tabell 10 Antal kommunala inspektioner samt inspektioner per anläggning och år

	1993/94	1994/95	1995	1996	1997	1998	1999
Antal inspektioner	63 779	58 109	56 600	54 078	51 000	46 205	46 924
Inspektioner per anläggning	1,4	1,22	1,13	1,07	0,98	0,89	0,9

Källa: Livsmedelsverkets rapporter, Rapportering om livsmedelstillsynen åren 1995–2000

Tabellen visar att antalet inspektioner har sjunkit i kommunerna under perioden. Av rapporteringen framgår också att det finns en betydande variation mellan kommunerna beträffande antalet inspektioner.

I Livsmedelsverkets rapporter (21/95, 21/96, 20/98 och 16/99) uppges att "Livsmedelsverket vet inte säkert varför inspektionsverksamheten minskar". Kommunernas satsning på egenkontrollverksamheten uppges som en trolig anledning till minskningen. I rapport 31/97 anges att "eftersom inspektionsverksamheten minskat stadigt under de tre senaste åren kan man inte utesluta att det rör sig om en reell minskning av kommunernas tillsynsresurser. Alla företag har inte fått lika mycket tillsyn beroende på att vissa anläggningar som kräver mer tillsyn har tagit mer av tillsynsresurserna."

Företrädare för Göteborgs kommun anser att en anledning till att antalet inspektioner minskar är att inspektioner vanligtvis tar längre tid i dag än vad de gjorde för några år sedan. Fler moment ska kontrolleras. Inspektörerna är numera mer noggranna med dokumentation och kommunikation med företagen⁴².

Inspektioner per anläggning för olika typer av anläggningar redovisas i tabell 11.

Tabell 11 Antalet inspektioner för olika typer av anläggningar och år

	Industri	Storhushåll	Butiker	Vattenverk
1996	1,34	0,96	0,98	0,7
1997	1,9	0,78	0,89	0,58
1998	1,8	0,76	0,93	0,48
1999	2,48	0,73	0,82	0,5

Källa: Livsmedelsverket, Rapportering om livsmedelstillsynen åren 1996–99

⁴² Uppgifter vid intervju med företrädare för Göteborgs kommun.

Av tabellen framgår att den kommunala tillsynen har minskat vad gäller storhushåll inklusive restauranger, butiker och vattenverk. Tillsynen vid industriföretag har däremot ökat.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Någon förklaring till variationerna i tillsyn mellan olika typer av anläggningar redovisas inte i Livsmedelsverkets rapporter. Vid intervju har verket dock framfört ett par tänkbara förklaringar till resultatet. En möjlig förklaring till ökningen av tillsynen vid industrianläggningar är den nya EG-anpassade lagstiftningen inom animalieområdet. En tänkbar förklaring till den relativt låga tillsynsfrekvensen för vattenverk är att tillsynsmyndigheten förlitar sig alltför mycket till huvudmannens egentillsyn.

7.4.5 Provtagning

Provtagning kompletterar inspektionerna. Provtagning används dels för att kontrollera de utpekade kritiska styrpunkterna i företagens egenkontrollprogram, dels som underlag för vidare tillsynsåtgärder. En sådan åtgärd sker vid projektnriktade kontroller, s.k. PIK-projekt. Dessa innebär att en viss fråga eller ett särskilt område kontrolleras vid ett större antal tillsynsobjekt inom en eller flera kommuner. Provtagning sker också vid utredning av misstänkt matförgiftning.

Prov som tas ska undersökas i ett ackrediterat laboratorium.

Antalet prov som har tagits har minskat över tiden. År 1995 var antalet prov 0,9 per anläggning. Motsvarande uppgift för år 1999 var 0,74 prov per anläggning. Det är framför allt antalet kemiska prover som minskar. Antalet mikrobiologiska prov är relativt oförändrat.

Vid intervjuer med både företrädare för Livsmedelsverket och vissa kommuner uppges att tillsynsmetodiken har förändrats. Detta är också ett skäl till att prov inte längre tas i samma omfattning. Enligt Livsmedelsverkets uppfattning är det bättre att flertalet prov tas i samband med olika projekt än vid enskilda inspektioner.

7.4.6 Uppföljande åtgärd

Inspektioner och andra tillsynsaktiviteter ska dokumenteras i protokoll. Anmärkningar som konstateras vid inspektioner ska åtgärdas av verksamhetsutövaren och följas upp av tillsynsmyndigheten. Vid intervjuer påpekas att det är ovanligt att anmärkningar saknas. Om bristen/bristerna är allvarliga sker uppföljning kort efter genomförd inspektion.

7.5 Kommunal samverkan

7.5.1 Inom kommunerna

Livsmedelstillsynen anses delvis vara integrerad med andra delar inom kommunen. Det är framför allt miljö- och hälsoskydd som anses vara integrerade delar.

Vid intervjuer framhölls betydelsen av ett bra samarbete mellan livsmedelsinspektörerna och plan- och byggavdelningen beroende på uppgiften med tillståndsprövningen för lokaler. De kommuner, Boden och Pajala, som har en gemensam nämnd för plan och miljö framhöll fördelarna med att planfrågor och livsmedelstillsyn fanns inom samma förvaltning. Samordningen underlättades, och processen med tillståndsprövning förkortades. I dessa kommuner ansåg man att det var en fördel att livsmedelsinspektörerna också arbetade inom övriga områden t.ex. hälsoskydd. Därigenom kan samordningsvinster tillvaratas t.ex. vad gäller resor i samband med inspektioner med olika syften.

7.5.2 Mellan kommunerna

I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:98) framförs ett förslag om att livsmedelslagen bör ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra vad gäller livsmedelstillsyn.

Enligt förslaget skulle det finnas möjligheter för en kommun att avtala med en annan kommun om att utföra sådana uppgifter som inte innebär beslut i ärenden eller att uppdra åt anställd i en annan kommun att fatta beslut i vissa ärenden.

Livsmedelsverket har i rapporten 9 – 2000 kommenterat förslaget. Svårigheter som framhålls är:

- om arbetet blir mer specialiserat förloras den breda kompetensen,
- det finns sällan resurser över som kan köpas av någon intelligande kommun samt
- att en samverkan mellan kommunala nämnder kräver att nämndorganisationen överensstämmer i de berörda kommunerna.

Livsmedelsverket menar dock att om tillsynen fortsättningsvis ska bedrivas på kommunal nivå måste små kommuner samverka för att åstadkomma likvärdighet och acceptabel nivå på tillsynen. Samtidigt konstateras att eftersom det inte går att tvinga kommunerna att samverka måste incitamenten att vilja bedriva effektiv tillsyn överväga. ”Verket har mot bakgrund av tidigare erfarenheter inga större förhoppningar om en sådan utveckling” (Livsmedelsverkets rapport nr 9 – 2000 s. 87).

Både i underlag från Livsmedelsverket och vid intervjuer med företrädare för länsstyrelser och kommuner har situationen för små kommuner med ensamarbetande inspektörer uppmärksamats. Denna situation anses vara ett problem eftersom sårbarheten är stor. Ofta är livsmedelstillsynen i dessa kommuner eftersatt.

Frågan om ökad samverkan mellan kommunerna har också uppmärksamats av Naturvårdsverket⁴³. I rapporten Kommunernas organisation och tillsyn över miljöfarlig verksamhet konstateras att drygt en tredjedel av

⁴³ Naturvårdsverket, rapport 5127, Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

kommunerna samverkar med grannkommunen i någon form. Det är enligt rapporten lika vanligt med samverkan inom miljö- och hälsoskydds- och livsmedelsområdena som inom övriga områden.

En ökad satsning på gemensamma miljö- samt hälsoskyddsnämnder och -förvaltningar över kommungränserna skulle, enligt rapporten, vara gynnsam för tillsynsarbetet framför allt i små och resurssvaga kommuner.

I de besökta kommunerna finns redan olika forum för erfarenhetsutbyte och informell samverkan mellan kommunerna vad gäller livsmedelstillsynen. Både i Pajala och Boden framhölls att nuvarande samverkan kan utvecklas ytterligare så att kommuner kan bistå varandra i tillsynsarbete om behov finns. Detta sker delvis inom ramen för PIK-projekt, som bygger på att kommunerna samverkar inom ett gemensamt projekt. Större kommuner med mer resurser kan åta sig mer uppgifter än vad som är möjligt för mindre kommuner.

Göteborgs kommun ingår i samarbetskommittén för rikets 25 större kommuner. Kommittén har i brev till jordbruksministern framhållit att om livsmedelstillsynen ska kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt måste tillräckliga resurser och kompetens finnas att tillgå. Vidare framhålls att när det gäller mindre kommuner som saknar tillräckliga resurser bör detta kunna lösas genom samverkan mellan kommunerna, i enlighet vad som föreslogs i utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige.

7.6 Sammanfattning

Kommunerna har i dag tillsyn över merparten (nästan 99 %) av alla livsmedelsanläggningar inklusive vattenverk. Av Sveriges 52 000 anläggningar är ca 80 % mindre anläggningar som sysselsätter mindre än 4 årsarbetskrafter.

Den kommunala livsmedelstillsynen hade år 1999 totalt 337 årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter i kommunerna har ökat något, med undantag av de senaste åren. Ett antal kommuner har dock inte lämnat uppgifter om hur många årsarbetskrafter som avsätts för livsmedelstillsyn.

På grundval av befintlig statistik kan sägas att kommunernas tillsynsfrekvens vid olika typer av anläggningar varierar. Tillsynsfrekvensen har minskat för storhushåll inklusive restauranger, butiker och vattenverk. Tillsynen över industrianläggningar har ökat. Livsmedelsverket har inte närmare analyserat orsakerna till detta.

Livsmedelsverket har uppmärksammat att jäv och beroendeförhållanden kan uppstå i den kommunala tillsynsverksamheten. Beroendeförhållanden kan uppstå när kommunen själv är huvudman för en verksamhet som den kommunala tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över. Verket redovisar några exempel där den kommunala tillsynsmyndigheten inte har vidtagit åtgärder vid konstaterade brister eller att åtgärderna har vidtagits först efter påpekande från länsstyrelsen eller Livsmedelsverket.

Frågan om kommunernas möjligheter att samverka med varandra har uppmärksamrats. I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslogs att livsmedelslagen skulle ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra. En ökad samverkan över kommungränserna bedöms

vara av betydelse för att utöva tillsyn, särskilt för små och resurssvaga kommuner.

2001/02:RR19
Bilaga 1

8.1 Inledning

Detta kapitel syftar till att beskriva och belysa i vilken mån nuvarande finansieringssystem inom livsmedelstillsynen är ett verksamt medel för att styra omfattning och inriktning av tillsynsverksamheten.

Livsmedelstillsynen finansieras dels genom skatt, dels genom avgifter. Avgiftssystemet består av en blandning av fasta och rörliga avgifter med varierande avgiftsuttag för olika verksamheter.

8.2 Riksdagens beslut år 1989 om finansiering

Behovet av en skärpt livsmedelskontroll som utförs på ett likartat sätt över hela landet var ett viktigt motiv för beslutet om nuvarande avgiftssystem som infördes år 1990.

I regeringens proposition⁴⁴ föreslogs förändringar i avgiftssystemet för att bättre anpassa avgiften efter kontrollbehovet och undersökningskostnaderna. Mer avgifter skulle tas ut för att intensifiera redlighetskontrollen genom fler kemiska analyser.

Enligt riksdagsbeslutet skulle 15 % av kommunernas avgiftsintäkter överföras till Livsmedelsverket. Som motiv till detta framhöll regeringen att en överföring av resurser från kommunerna till Livsmedelsverket borde ske för att finansiera ytterligare livsmedelstekniker vid verket, samt för att täcka ”vissa kostnader för bl.a. Livsmedelsverkets rådgivning till kommunerna och samordning av den offentliga livsmedelskontrollen, centrala laboratorieavgifter och metodutveckling. Kostnaderna är hänförliga till insatser som utgör underlag för avgiftsbeläggningen.⁴⁵” Av propositionen framgår även att avgiftsintäkterna skulle täcka kostnaderna för att utveckla ett nytt rapporteringssystem.

Riksdagens beslut innebar att livsmedelslagen ändrades och att riksdagen lämnade ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om avgifter. Dessutom beslutades att regeringen får föreskriva att kommuner ska ombesörja uppbörden av avgifter för den statliga tillsynen.

Vid utskottsbehandlingen hade utskottet ingen erinran mot grundprincipen att den offentliga livsmedelskontrollen till viss del skulle finansieras via avgifter från livsmedelsföretagen. Samtidigt ansåg utskottet att det var angeläget att riksdagen dels erhåller närmare information om avgiftssystemets utformning och effekter, dels bereds tillfälle att anlägga synpunkter på ett mer utarbetat och detaljerat förslag än det som förelåg.

Riksdagen begärde också en särskild redovisning av regeringen om den närmare utformningen av avgiftssystemet.

⁴⁴ Prop. 1988/89:68.

⁴⁵ Prop. 1988/89:68, s. 51.

Regeringen gav Livsmedelsverket i uppdrag att, i samråd med RRV, utforma avgiftssystemet med sikte på att 60 miljoner kronor skulle tas ut i avgifter.

Regeringen återkom till riksdagen med en redovisning av den närmare utformningen av avgiftssystemet⁴⁶. I skrivelsen redovisades bl.a. principerna för det nya avgiftssystemet, avgiftsuttag och bedömningar av effekter avseende storleken på avgiftsuttaget och fördelningen av kontrollobjekt. Exempelvis bedömdes att 90 % av alla livsmedelsföretag skulle erlägga den lägsta avgiften 1 500 kronor.

RRV redovisade i en särskild skrivelse till Livsmedelsverket sina synpunkter på förslaget. RRV ansåg bl.a. att det ökade avgiftsuttaget innebar en form av beskattning. Vidare framhölls att det var en brist att avgiftssystemet inte utgjorde ett styrmedel för omfattningen av livsmedelskontrollen. Enligt verket borde lämpligheten av att låta avgiftsuttaget i högre grad motsvara gjorda arbetsinsatser diskuteras. RRV ansåg också att uppföljning och utvärderingen av det nya systemet borde göras så snart tillräckliga erfarenheter vunnits.

Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag. Samtidigt erinrade utskottet om att den slutliga utformningen skulle färdigställas med hänsyn till remissinstansernas synpunkter och att löpande revideringar borde göras⁴⁷.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag⁴⁸.

8.3 Nuvarande finansieringssystem

8.3.1 Skatt

En stor del av den kommunala tillsynen finansieras med kommunalskatt. Hur stor andel är dock oklart. En begränsad del av Livsmedelsverkets tillsyn finansieras över anslag. I kapitel 9 redovisas vissa uppgifter om kostnader.

De uppgifter som kommunerna utför och som finansieras med kommunalskatt är ⁴⁹:

- inspektioner som görs på produktionsstället,
- dokumentation,
- rättsliga åtgärder vid överträdelse,
- utbildning och information,
- remissärenden,
- rapportering till Livsmedelsverket samt

⁴⁶ Skr.1989/90:45.

⁴⁷ 1989/90:JoU8.

⁴⁸ Skr. 1989/90:83.

⁴⁹ SOU 1998:61, s. 155.

- arbetet med uppbörd av tillsynsavgifter och överföring av 15 % av dessa avgifter till Livsmedelsverket.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Inga principer för skattefinansiering av tillsynsverksamheten eller vilka uppgifter som skulle skattefinansieras redovisas i förarbetena till livsmedelslagen eller i regeringens skrivelse om avgifter.

8.3.2 Avgifter

I livsmedelslagen anges att avgift för tillsyn får tas ut. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn enligt lagen, föreskrifter eller EG-förordningar som har kompletterats av lagen. Sådana avgifter får också avse en myndighets kostnader för prövning enligt lagen, föreskrifterna eller förordningarna (LL 29 a §).

Regeringens föreskrifter om avgifter finns i totalt tre förordningar och kungörelser⁵⁰.

Livsmedelsverket beslutar om avgifternas storlek. Det finns två undantag till denna ordning. Kommunerna beslutar om avgift ska tas ut för hantering av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal (§ 16 – tillstånd). Livsmedelsverket har dock fastställt att denna avgift högst får uppgå till en årlig tillsynsavgift. För vissa animalieanläggningar fastställer kommunerna den timtaxa som ska tas ut.

Tillsynsmyndigheterna bestämmer vilken typ av avgifter som ska tas ut för varje avgiftspliktig verksamhet.

En kommunal nämnds beslut om avgifter enligt förordningen 1989:1110 får överklagas till länsstyrelsen och därefter till länsrätten som också är första instans för överklagande av Livsmedelsverkets beslut.

För kontroll av livsmedel finns följande avgifter:

- årlig tillsynsavgift,
- prövning av godkännande av lokal,
- prövning av tillstånd för hanteringen av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal (§ 16 – tillstånd),
- uppföljning av prov som har lett till anmärkning,

⁵⁰ Förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn, kungörelse om kontroll vid utförsel av livsmedel (1974:271), kungörelse om kontroll vid införsel av livsmedel (2000:269).

- beroende på typ av verksamhet finns fyra olika varianter på avgifter som ska betalas för:
 - slakterier,
 - styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus,
 - köttprodukter och malet kött anläggningar,
 - anläggningar som hanterar fiskvaror samt
 - mjölkprodukt- och äggproduktanläggningar.
- kontroll av främmande ämnen i animalier,
- kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land,
- kontroll av icke animaliska livsmedel som införs från tredje land,
- kontroll av bekämpningsmedelsrester i vegetabilier som importeras från tredje land samt
- kontroll av bekämpningsmedelsrester i inhemskt producerat spannmål.

Årlig tillsynsavgift

Enligt förordningen om avgifter för livsmedelshantering (SFS 1989:1110) ska en årlig tillsynsavgift tas ut av tillsynsmyndigheterna (dvs. Livsmedelsverket och miljö- och hälsoskyddsnämnden) av den som driver verksamhet i en godkänd livsmedelslokal.

Enligt förordningen ska miljö- och hälsoskyddsnämnden använda avgiften för provtagning och undersökning. För Livsmedelsverket finns inte motsvarande begränsning, men verket har hittills tillämpat samma princip.

Avgiftens storlek beror på årsomsättningen eller antalet årsarbetskrafter. Avgiften varierar mellan 1 500 kronor för detaljhandeln som säljer färdigpaketerade produkter och 36 000 kronor för storskalig tillverkningsindustri. Lägsta avgift för industrier och storhushåll, t.ex. bagerier och restauranger är 1 750 kronor.

För animalieproducerande anläggningar ska den årliga tillsynsavgiften sättas ned, enligt vad som gäller för motsvarande exportkontrollerade anläggningar. Animalieproducerande anläggningar (kött, mjölk och ägg) får den årliga avgiften nedsatt med 75 %. Övriga anläggningar betalar full avgift.

Prövning av godkännande av lokal

Vid prövning av godkännande av lokal ska avgift betalas när tillsynsmyndigheten prövar dessa frågor.

Första gången en livsmedelslokal godkänns får en avgift tas ut som motsvarar högst en årlig tillsynsavgift i den avgiftsklass som är tillämplig för företaget. När verksamheten eller inredningen ändras väsentligt i en redan godkänd livsmedelslokal ska en förnyad ansökan göras av dess ägare. Avgift för ett förnyat godkännande är högst hälften av den årliga tillsynsavgiften.

Vid prövning av tillstånd för hantering av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal, § 16 – tillstånd, för t.ex. marknader kan varje kommun besluta om administrativ avgift. Avgiften får högst uppgå till en halv årlig tillsynsavgift om tillståndet gäller högst en månad och i annat fall en årlig tillsynsavgift. Den årliga avgiften är 1 750 kronor.

Uppföljning av prov som lett till anmärkning

Tillsynsmyndigheten har rätt till att ta ut avgift för en uppföljning av prov som lett till anmärkning.

Enligt Livsmedelsverket ska denna avgift motsvara den verkliga analyskostnaden och varierar beroende på vilken analys som utförs. I Göteborgs kommun har nämnden beslutat om en avgift om 360 kronor per påbörjad halvtimme för en sådan uppföljning. Även tidigare har avgift för uppföljning av prover med anmärkning tagits ut.

Det är dock få kommuner som utnyttjar denna möjlighet⁵¹.

Avgifter för de olika verksamheterna omfattar:

Slakterier, styckningsanläggningar, kyl- och fryshus, köttprodukter samt malet köttanläggningar

Avgifterna fastställs enligt Livsmedelsverkets föreskrifter om avgifter för veterinära besiktningar och kontroller vid slakterier, styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus (SLV FS 1998:30), vilka baseras på EU-direktiv. Principen är att full kostnadstäckning ska ske inom vissa angivna områden.

I Sverige fastställer tillsynsmyndigheten den tillsynstid som ska åtgå för respektive anläggning. Tillsynstiden ska tillsammans med tillsynsmyndighetens fastställda timkostnad ligga till grund för debitering av avgift. Avgiften är lägst 400 kronor.

Livsmedelsverket har överfört tillsynen av storskaliga anläggningar till vissa kommuner t.ex. Stockholm och Göteborg. Överlag har kommunerna tillsynsansvaret för småskaliga stycknings- och köttprodukthanläggningar, småskaliga kyl- och fryshus, småskaliga anläggningar för malet kött, mjölk och mjölkprodukter samt småskaliga fiskanläggningar och fiskgrossistanläggningar.

Slakt- och köttbesiktning utförs av besiktningsveterinärorganisationen.

Avgift för besiktningsmannens arbete beräknas enligt SLVFS 1991:11. Avgiften fastställs av tillsynsmyndigheten och uppgår till minst 400 kronor per timme. Därutöver betalas en grundavgift som varierar mellan 14 040 och 77 040 kronor per år.

De avgifter som tas ut för hygien- och slaktkontroll baseras på EG-direktiv 93/118/EEG. Enligt direktivet ska avgiften vara ett bestämt belopp per djur och variera med djurslag eller motsvara den faktiska kostnaden för kontrollerna. För styckningsanläggningar får man ta ut volymbaserad avgift eller

⁵¹ Uppgift vid intervju med Livsmedelsverket.

avgift motsvarande full kostnadstäckning. I Sverige tillämpas principen med full kostnadstäckning.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Anläggningar som hanterar fiskvaror

Fisk och fiskprodukter omfattas av EG-direktiv och återges i SLVFS 1999:29. Tillsynsavgiften ska vara en euro per ton fiskvara som förs in på en anläggning. Om den avgift som ska betalas inte täcker kostnaderna får tillsynsmyndigheten ta ut de faktiska kostnaderna. Om den avgift som ska betalas överstiger de faktiska kostnaderna ska tillsynsmyndigheten sätta ned avgiften, dock med högst 55 % av den avgift som därvid skulle ha utgått. Livsmedelsverket ansvarar för tillsynen av storskaliga anläggningar men har överfört tillsynsansvaret till vissa kommuner t.ex. Stockholm och Göteborg. I vissa fall förordnar verket kommunalt anställd personal för tillsyn.

Mjolkproduktanläggningar och äggproduktanläggningar

Anläggningarna omfattas av EG-direktiv och står under Livsmedelsverkets tillsyn. Avgifterna och avgiftskonstruktionen varierar beroende på typ av anläggning och efter anläggningens exportstatus. Den årliga grundavgiften varierar mellan 8 600 och 13 200 kronor. Timavgift för tillsyn tas ut (SLVFS 1994:26). Livsmedelsverket har fastställt timavgiften till 575 kronor per timme.

Kontroll av främmande ämnen i animalier

Kontroll av främmande ämnen i kött, rests substanskontroll, belastar köttbesiktningssavgifterna enligt SLVFS 1998:30. Kontrollen utförs på grundval av ett nationellt kontrollprogram som fastställs årligen av EU kommissionen. Hur många djur som man tar prov på relateras till den totala mängden. Avgiften för kontroll av kött och andra animalier tas ut per producerat ton. EG-direktiv medger ingen möjlighet till avvikelse från avgiftsprincipen. I Sverige är kostnaderna för verksamheten större än intäkterna.

Kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land

Kontroll av animaliska livsmedel som importeras från länder utanför EU sker vid gränskontrollstationer. Den 1 januari 2001 övertog Livsmedelsverket ansvaret för kontrollerna. Avgiften bestäms i taxa som fastställs av Livsmedelsverket (SLVFS 2000:41). Enligt EG-direktiv⁵² ska "alla kostnader" betalas av den som för in varorna.

Kontroll av icke-animaliska livsmedel som importeras från tredje land

Kontroll av icke-animaliska livsmedel som importeras från tredje land avser t.ex. fikön, jordnötter och kokos. Avgifterna grundas på nationella bestämmelser. I motsats till kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land har Livsmedelsverket inte övertagit ansvaret för kontrollen. Det är framför allt de kommuner där införseln sker, t.ex. Stockholm och Göteborg,

⁵² EG-direktiv 90/675/EEG, förordningen (2000:269) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land.

som svarar för kontrollerna. Livsmedelsverket ansvarar däremot för importkontroll av pistagemandlar från Iran och jordnötter från Egypten. Om import av dessa livsmedel sker från något annat land ansvarar kommunerna för kontrollen.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Kontroll av bekämpningsmedelsrester i vegetabilier

Livsmedelsverket ansvarar för kontroll av rester av bekämpningsmedel i inhemska och importerade livsmedel. Provtagningen följer ett provtagningsprogram och ombesörjs av Jordbruksverkets växtinspektörer. Kontrollen indelas i inhemsk kontroll, kontroll av övriga EU-länder och importkontroll. En rörlig avgift betalas till Livsmedelsverket för importkontrollen. I övrigt är verksamheten anslagsfinansierad.

Kontroll av inhemskt producerad spannmål

Anläggningar som förmål spannmål för livsmedelsändamål betalar dels en fast, dels en rörlig avgift till Livsmedelsverket.

8.3.3 Förändringar av avgiftssystemet

De förändringar som har genomförts av avgiftssystemet sedan riksdagens beslut om livsmedelslagen har främst rört anpassningar till de EG-direktiv som har utfärdats. EG-direktiv medger ofta en valmöjlighet att anpassa det egna landets avgiftsnivåer utifrån olika alternativ.

I Sverige har anpassningen till EG-direktiven medfört att olika principer tillämpas för olika verksamheter. Direktivet (96/43/EG) omfattar avgifter inom hela området animalieproduktion, men det har inte tillämpats på avgifterna för mjölkanläggningar. För mjölkanläggningar används fortfarande de äldre nationella föreskrifterna.

När det gäller avgifterna för slakt-, styck/frys respektive fiskanläggningar samt kontroll av främmande ämnen i animalier tillämpas direktivet men på olika sätt för de olika verksamheterna.

Ett antal avgifter som inte påverkas av EG-direktiv är t.ex. årlig tillsynsavgift, prövning och godkännande av lokal samt uppföljning av prov som har lett till anmärkning. Dessa avgifter har inte varit föremål för några förändringar.

Livsmedelsverket lämnade år 1995 förslag till normer och avgifter för anläggningar som producerar livsmedel med animaliskt innehåll. Förslagen hade utarbetats i samarbete med Svenska Kommunförbundet och företrädare för vissa branschorganisationer. Förslagen syftade i enlighet med regeringens uppdrag till ett heltäckande avgiftssystem med full kostnadstäckning för berörda anläggningar.

En bibehållen men utvecklad fördelning av ansvaret mellan Livsmedelsverket och kommunerna föreslogs. Detta innebar att Livsmedelsverket, efter samråd med berörda kommuner, skulle överföra tillsynsansvaret för de flesta anläggningarna till kommunerna. Livsmedelsverket skulle behålla tillsynsansvaret för övriga större anläggningar och slakterier. Slutligen presenterades riktlinjer för tillsynstid och inspektioner för olika anläggningar.

Regeringen har endast tagit ställning till begränsade delar av förslaget. En marginell ändring i förordningen (1989:1110) om avgifter för livsmedelstill-
syn m.m. har genomförts i syfte att uppnå full kostnadstäckning.

Genomförd ändring har syftat till full kostnadstäckning inom vissa områ-
den. Enligt Livsmedelsverket är systemet administrativt krångligt för kom-
munerna med tillämpning av både grundavgift och timtaxa.

8.4 Aktuella förslag

8.4.1 Revisorernas iakttagelser vid en tidigare granskning

Riksdagens revisorer konstaterade vid en tidigare granskning av livsmedels-
tillsynen att nuvarande avgiftssystem har skapat oklarheter om vilka delar
som ska skattefinansieras respektive avgiftsfinansieras. Det är också oklart
om systemet utgör ett styrmedel för omfattningen och inriktningen av livs-
medelstillsynen.

Revisorerna ansåg att det fanns skäl som talade för att genomföra en över-
syn av avgiftssystemet för tillsyn enligt livsmedelslagen.

Revisorernas förslag till riksdagen föranledde ett tillkännagivande av riks-
dagen.

8.4.2 Utredningen om livsmedelstillsynen (SOU 1998:61)

Finansieringssystemet behandlades år 1998 av utredningen om livsmedels-
tillsynen (SOU 1998:61).

Utredningen beskrev finansieringssystemet som ”ett svåröverskådlig lapp-
verk av skatt och avgifter med olika principer för avgiftsuttag, otydlig redo-
visning av bakomliggande kostnader och varierande avgiftsuttag”⁵³.

I utredningen föreslogs en renodling av finansieringssystemet. Utgångs-
punkten för kommitténs förslag var att kommunerna och Livsmedelsverket
skulle få ta ut avgifter för att täcka kostnader för prövning och tillsyn, så att
verksamheten får den inriktning och omfattning som livsmedelshanteringens
risker och redlighet kräver.

Kommittén föreslog att uppgiften att bestämma avgifterna för prövning
och tillsyn enligt livsmedelslagen skulle decentraliseras till kommunerna.

Kommittén föreslog även att de avgiftsintäkter som kommunerna överför
till Livsmedelsverket skulle ersättas med finansiering över anslag. Därige-
nom skulle staten upphöra med att ta in 15 % av kommunernas avgiftsintäk-
ter från de årliga tillsynsavgifterna för att bl.a. finansiera Livsmedelsverkets
samordning och stöd till kommunerna.

Som motiv till förslagen framhölls att avgifter alltmer används för att fi-
nansiera alltfler offentliga uppgifter, inklusive myndighetsutövning. Exempel
hämtades från bl.a. verksamheter som omfattas av miljöbalken. Där har
regeringen angivit som princip att de som förorsakar tillsynen också ska bära

⁵³ SOU 1998:61, s. 12.

kostnaderna. Om samma princip skulle tillämpas för livsmedelstillsynen skulle avgiftssystemet inom miljö- och hälsoskyddsnämndernas område också bli mer enhetligt. Enligt utredningen borde förslagen även skapa incitament för en bättre efterlevnad av reglerna.

I utredningen föreslogs en princip för vad som skulle finansieras via avgifter respektive via skatt. De uppgifter som, enligt förslaget, fortsättningsvis skulle skattefinansieras var främst myndighetsutövning, dvs. åtgärder som syftar till eller innebär rättsverkande beslut.

8.4.3 Livsmedelsverkets rapport 9 – 2000

Då utredningen var klar med sitt arbete uppdrog regeringen åt Livsmedelsverket att lämna en utförligare redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som hade förts fram i betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige. Regeringen betonade särskilt förslaget om ett nytt finansieringssystem. Uppdraget skulle utföras i samråd med Ekonomistyrningsverket.

Livsmedelsverket lämnade sedan två förslag till finansiering av de tillsynsområden som inte omfattades av direktiv 96/43/EEG om veterinära kontroller. Utgångspunkten för förslagen om finansieringen var vilken huvudman som skulle svara för verksamheten.

Om nuvarande organisation bibehålls föreslogs en utökad avgiftsfinansiering enligt principen om full kostnadstäckning för inspektioner, provtagning och undersökning. Avgiften borde enligt förslaget även fortsättningsvis fastställas centralt. Den skulle beräknas som en årlig saktaxa med en indelningsgrund som baserades på komplexiteten av hanteringen av livsmedlen. Även uppföljande tillsyn som krävs när verksamhetsutövaren inte uppfyller gällande bestämmelser skulle avgiftsfinansieras.

I det andra alternativet som utgick från ett förstatligande av tillsynen, förordades en finansiering över anslag. Vissa tillsynsuppgifter skulle enligt förslaget även fortsättningsvis avgiftsfinansieras.

Enligt Livsmedelsverkets beräkningar skulle anslagsbehovet uppgå till 107 miljoner kronor för att finansiera ett statligt övertagande av tillsynsansvaret från kommunerna. Verket framhåller att de resterande 150–180 miljonerna skattefinansieras redan i dag. Statsbidragen till kommunerna skulle då minska enligt finansieringsprincipen.

Samtidigt konstateras i förslaget till ny organisation att det kommer att behövas ett tillskott av resurser för att uppnå en acceptabel nivå på tillsynen. Storleken på detta resurstillskott redovisas inte.

8.4.4 Svenska Kommunförbundet, skrivelse år 2001

Svenska kommunförbundet har i skrivelse till Livsmedelsverket begärt att avgifterna ska ses över⁵⁴. Förbundet framhöll att den allmänna kostnadsutvecklingen har lett till att kostnaderna under perioden 1994–2001 har ökat med ca 25 %, varför avgifterna bör räknas upp med motsvarande andel.

⁵⁴ Kommunförbundet, skrivelse dnr 2001/0414.

Enligt förbundet har även kommunernas kostnader ökat till en följd av ökade uppgifter inom tillsynsområdet. Exempelvis nämns ursprungsmärkning av nötkött och utvidgad salmonellakontroll.

Livsmedelsverket avvisar i skrivelse⁵⁵ förbundets begäran. Verket hänvisar till att Svenska Kommunförbundet inte har visat att de nuvarande årliga tillsynsavgifterna är otillräckliga för att finansiera provtagning och undersökning. Verket påpekar samtidigt att man har inlett en översyn av verkets samtliga avgifter inom de ramar som riksdagen och regeringen har lagt fast.

8.4.5 Inga ställningstaganden till lämnade förslag

Regeringen har inte tagit ställning till lämnade förslag till förändringar av finansierings- och avgiftssystemet.

I lämnade förslag är kärnfrågan huruvida tillsynsverksamheten ska finansieras via skatt eller via avgifter. En ökad skattefinansiering av verksamheten förutsätts innebära att verksamheten förstatligas. Enligt Livsmedelsverket bör en finansiering över anslag övervägas. Som motiv framhålls att det då blir enklare att inrikta tillsynen efter behov och att Sverige då harmoniseras med övriga länder vad gäller finansieringen av tillsynen.

Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige kom till en motsatt slutsats och föreslog att verksamheten i huvudsak skulle avgiftsfinansieras, i likhet med annan myndighetsutövning som bl.a. utförs på kommunal nivå.

En annan knäckfråga är om staten eller kommunerna ska svara för uppgiften att bestämma avgifter för provning och tillsyn. Livsmedelsverket anser att avgifterna ska bestämmas centralt. Kommittén föreslog att uppgiften skulle decentraliseras till kommunerna i likhet med övriga tillsynsuppgifter som staten har decentraliserats till kommunerna. Stora variationer mellan kommunerna om avgiftsnivåer kan motverkas genom att Livsmedelsverket tillhandahåller riktlinjer och underlag för kommunala beslut.

Remissammanställningen av betänkandet visar att remissinstanserna var positiva till att de centrala myndighetsuppgifterna skulle anslagsfinansieras. Detta avsåg att kommunerna skulle slippa betala 15 % av sina intäkter från de årliga tillsynsavgifterna till Livsmedelsverket.

Därutöver framkom bl.a. att det finns en risk för att avgifter som bestämdes av kommunerna slår orättvist, t.ex. mot mindre företag och i glesbygd. Många ansåg att det finns en positiv koppling mellan skötsamhet och lägre avgifter. Livsmedelsverket ansåg att förslaget inte var tillräckligt utrett och borde göras om i sin helhet.

Remissammanställningen av Livsmedelsverkets rapport visar att majoriteten av kommunerna och Statskontoret förordar en fortsatt avgiftsfinansiering av verksamheten. RRV tar inte ställning till förslaget eftersom verket anser att förslaget är dåligt underbyggt. Ett flertal remissinstanser efterlyser ett fördjupat underlag.

Anslagsfinansiering förordas av handeln, livsmedelsindustrin, branschorganisationer och länsstyrelserna.

⁵⁵ Livsmedelsverket, 2001-10-09, dnr 731/01.

Med undantag för animalieområdet finns det inga fastlagda principer för finansiering av livsmedelstillsyn inom EU.

Inom ramen för en arbetsgrupp inom kommissionen pågår ett arbete med att ta fram ett förslag till en förordning som rör offentlig kontroll av säkerheten hos foder och livsmedel⁵⁶. I förslaget lägger man fast principen att adekvata resurser måste tillförsäkras kontrollverksamheten. Om medlemsstaterna väljer att använda sig av avgiftssystemet ska detta spegla de verkliga kostnaderna. Förslaget är inte fastställt utan diskussioner pågår om innehållet. Livsmedelsverket lämnar löpande skriftliga rapporter om hur arbetet fortskrider.

I rapporten redovisas kommissionens erfarenheter av finansieringssystemet. Av redovisningen framgår att systemet med harmoniserade avgifter för veterinära kontroller aldrig har fungerat på avsett sätt. Det finns skattefinansierade system samt helt eller delvis avgiftsfinansierade system i de olika medlemsstaterna.

Kommissionen har inte sett någon koppling mellan medlemsstaternas finansieringssystem och effektiviteten i medlemsstaternas kontroller.

Vissa medlemsstater har påpekat att olika finansieringssystem kan ses som ett problem från konkurrenssynpunkt på den inre marknaden. Samtidigt är kostnadsnivåer, skattesystem etc. så olika att det kanske inte är orimligt att låta medlemsländerna själva avgöra hur tillsynen ska finansieras. Inget medlemsland är dock emot avgifter som princip.

8.5 Problembeskrivning av nuvarande finansieringssystem

Olika underlag och synpunkter som lämnats vid intervjuer visar att det finns ett utbrett missnöje med nuvarande finansieringssystem. Detta kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- EU

EU har inte sett någon koppling mellan medlemsstaternas valda finansieringssystem och effektiviteten i medlemsstaternas kontroller.

Inom EU har systemet med harmoniserade avgifter för veterinära kontroller inte fungerat på avsett sätt. I övrigt har EU inga synpunkter på om tillsynen finansieras via skatt eller avgifter.

- Konstruktion av nuvarande finansierings- och avgiftssystem

I regeringens proposition om livsmedelskontrollen och i regeringens skrivelse med anledning av riksdagens begäran om ytterligare underlag saknades principiella överväganden om vad som ska finansieras genom avgifter respektive skatt.

⁵⁶ Dok. SANCO/163R4/2000 Rev 3 och SLV rapport 2001-07-20.

Avgiftssystemet är så krångligt att det är näst intill ogenomträngligt. Det finns totalt 14 olika avgifter för olika verksamheter och olika typer av provning.

Avgiftsuttaget varierar och avgifterna är konstruerade utifrån olika principer. Ibland eftersträvas full kostnadstäckning, ibland inte. En årlig tillsynsavgift utgår som varken garanterar ett företag ett tillsynsbesök eller motsvarar tillsynsmyndigheternas kostnader för verksamheten. Den årliga avgiften ska användas till provtagning och undersökning. Begreppet undersökning har inte definierats. I Livsmedelsverkets information till företag om livsmedelstillsyn anges att den årliga avgiften även ska användas till kontroll av företagens egentillsyn⁵⁷.

Avgiftssystemet är generellt inte relaterat till de arbetsinsatser som tillsynsmyndigheter utför. Det är inte ovanligt att de verksamhetsutövare som förorsakar stora arbetsinsatserna betalar de lägsta avgifterna. Även ett lokalgodkännande eller ett godkännande av ett egenkontrollprogram kan förorsaka ett stort arbete hos tillsynsmyndigheterna. Inom animalieområdet ska avgifterna motsvara full kostnadstäckning.

Kommunerna överför 15 % av sina avgiftsintäkter från de årliga tillsynsavgifterna till Livsmedelsverket. Kommunerna svarar således för uppbörd av avgifter som överförs till staten.

- Effekter av avgiftssystemet

Det finns exempel på att avgiftssystemet i vissa fall påverkar prioriteringen av tillsynsinsatser. Vilka möjligheter som finns att ta ut avgifter av olika verksamhetsutövare påverkar då tillsynsplan och val av objekt.

Enligt livsmedelslagen får tillsynsmyndigheten ta ut avgift för uppföljning av prov som lett till anmärkning. Tillsynsmyndigheten kan inte ta ut avgift för återbesök om inget prov har tagits. Därmed saknas möjligheter att ta ut avgift för återbesök som föranleds av alla andra brister.

Avgiftssystemet anses inte vara "rättvist". De verksamhetsutövare som har en fungerande egenkontroll och följer gällande regler betalar samma avgift som en annan verksamhetsutövare i samma bransch och samma storleksklass som inte följer gällande regler.

De avgifter som framförallt kommunerna tar ut, t.ex. årlig tillsynsavgift, avgift för provning av tillstånd och godkännande av lokal, har inte höjts sedan 1994, vilket kan motverka en ökad tillsynsfrekvens.

Ett flertal kommuner är kritiska mot att kommunerna inte själva får fastställa avgifter för tillsynsverksamheten. Kommunerna har olika kostnader, vilket borde avspeglas i avgiftsuttaget. Om uppgiften att fastställa avgifter för livsmedelstillsynen decentraliseras skulle avgifter för all myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsnämnden eller motsvarande fastställas av respektive kommun. Tillämpningen skulle då bli mer enhetlig inom varje kommun.

⁵⁷ Livsmedelsverket, livsmedelstillsyn, information till företag som hanterar livsmedel, 1998.

Överlag finns en samstämmighet mellan Livsmedelsverkets och kommunernas synpunkter om de problem som finns med nuvarande finansiering och avgiftssystem. Meningarna är delade om vem som ska fastställa avgifterna. Livsmedelsverket har inte redovisat någon uppfattning om hur nuvarande avgiftssystem påverkar tillsynsfrekvensen eller prioritering av tillsynsinsatser.

8.6 Sammanfattning

Regeringens proposition och skrivelse som låg till grund för riksdagens beslut om finansiering av livsmedelstillsynen saknade principiella överväganden om vad som skulle finansieras med skatt respektive avgifter.

Nuvarande avgiftssystem är mycket komplicerat. Livsmedelsverket bestämmer avgifternas storlek med vissa undantag. Totalt finns 14 olika avgifter. Vissa avser prövning av tillstånd. Andra utgår för olika verksamheter med varierande avgiftsuttag enligt olika principer. I vissa fall eftersträvas full kostnadstäckning medan tillsynen i andra fall skattefinansieras. I vissa fall är det dessutom oklart på vilka grunder avgifterna ska tas ut. Den årliga avgiften som ska tas ut får användas till provtagning och undersökning. Begreppet undersökning har inte definierats. Livsmedelsverket har inte höjt de årliga tillsynsavgifterna sedan 1994.

Finansieringssystemet har beskrivits som ett ”svåröverskådlig lappverk av skatt och avgifter med olika principer för avgiftsuttag, otydlig redovisning av bakomliggande kostnader och varierande avgiftsuttag”⁵⁸.

Betydande negativa effekter av systemet har redovisats. Exempelvis finns det en risk för att avgiftssystemet i vissa fall kan påverka prioriteringen av tillsynsinsatser. Vilka möjligheter som finns att ta ut avgifter av olika verksamhetsutövare kan då påverka tillsynsplan och val av objekt.

Enligt livsmedelslagen får tillsynsmyndigheten ta ut avgift för uppföljning av prov som lett till anmärkning. Tillsynsmyndigheten kan inte ta ut avgift för återbesök om inget prov har tagits. Därmed saknas möjligheter att ta ut avgift för återbesök som föranleds av alla andra brister.

Avgiftssystemet anses inte vara ”rättvist”. De verksamhetsutövare som har en fungerande egenkontroll och följer gällande regler betalar samma avgift som de verksamhetsutövare i samma bransch och storleksklass som inte följer gällande regler.

Olika utredningar har genomförts avseende finansieringssystemet. Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslog att finansieringen i huvudsak skulle baseras på avgifter. Förslaget grundades på en principiell genomgång av vilka uppgifter som skulle finansieras via skatt och via avgifter.

Livsmedelsverket har i en annan utredning år 2000 föreslagit en i huvudsak anslagsfinansierad tillsyn.

Regeringen har inte fattat något beslut i frågan.

⁵⁸ SOU 1998:61, s. 12.

9.1 Inledning

Detta kapitel syftar till att redovisa tillsynsmyndigheternas kostnader och intäkter för livsmedelstillsynen.

9.2 Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets tillsynsverksamhet finansieras dels med anslag, dels med avgifter. Livsmedelsverkets samlade finansiering framgår av avsnitt 5.3.

Kostnader och intäkter för Livsmedelsverkets tillsyn redovisas i tabell 12. De omfattar dels verkets insatser för ledning och samordning av de lokala tillsynsmyndigheterna, dels verkets egna tillsynsaktiviteter inklusive BVO samt olika typer av kontroller.

Tabell 12 Livsmedelsverkets kostnader och intäkter för tillsyn, inkl. BVO (tkr)

Resultatområde	Kostnader				Intäkter utöver anslag			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Besiktningssveterinärorganisationen (BVO) *	92 870	100 268	96 005	101 871	97 120	105 838	97 185	92 371
Samordning och stöd till lokala tillsynsmyndigheter	8 360	12 950	12 670	8 580	13 690	15 170	14 580	14 140
Tillsyn av livsmedelsanläggningar	15 980	8 620	10 120	8 830	8 580	7 950	7 580	6 860
Kontroll av främmande ämnen i animaliska livsmedel*	7 130	8 270	10 850	10 140	8 480	7 452	8 125	8 019
Kontroll av rester av bekämpningsmedel i vegetabilier	16 010	14 190	15 930	13 970	6 390	6 390	6 650	6 300
Övrigt (bl.a. laboratorietillsyn, smittskydd, införselkontroll)	2 030	13 470	15 820	22 510	50	270	440	210
Gränskontroll av livsmedel från tredje land				560				
Handläggning av ärenden **	770 **	560	220	120	740 **	500	400	240
Summa	143 150	158 28	161 615	166 581	135 050	143 570	134 960	128 140

* Av Livsmedelsverkets årsredovisningar är det svårt att utläsa BVO:s kostnader och intäkter. Livsmedelsverket har tillhandahållit ett särskilt underlag för åren 1998–2000.

** Handläggning av ärenden redovisades tidigare under regelavdelningen.

Källa: Livsmedelsverkets årsredovisningar åren 1999 och 2000.

Tabellen visar att det finns en betydande variation i verkets kostnadstäckning för olika tillsyns- och kontrollaktiviteter. I tabell 13 redovisas skillnader mellan intäkter och kostnader för de olika aktiviteterna.

Tabell 13 Intäkter i förhållande till kostnader, tkr

2001/02:RR19
Bilaga 1

Resultatområde	1997	1998	1999	2000
Besiktningsveterinärsorganisationen (BVO)	+ 4 250	+ 5 570	+ 1 180	- 9 500
Samordning och stöd till lokala tillsynsmyndigheter	+ 5 330	+ 2 220	+ 1 910	+ 5 560
Tillsyn av livsmedelsanläggningar	- 7 400	- 670	- 2 540	- 1 970
Kontroll av främmande ämnen i animaliska livsmedel	+ 1 350	- 818	- 2 725	-2 121
Kontroll av rester av bekämpningsmedel i vegetabilier	- 9 620	- 7 800	- 9 280	- 7 670
Övrigt (bl.a. laboratorietillsyn, smittskydd, införselkontroll)	- 1 980	- 13 200	- 15 380	- 22 300
Gränskontroll av livsmedel från tredje land				-560
Handläggning av ärenden	-30	-60	+180	+120

Av tabellen framgår att BVO har en god kostnadstäckning sett över tiden. Kostnader och intäkter balanseras över en tidsperiod.

Verkets tillsyn över större livsmedelsanläggningar har inte full kostnadstäckning. Detta uppges bero på utformningen av EU-regleringen.

Däremot överstiger verkets intäkter utöver anslag de insatser som redovisas för samordning och stöd till lokala tillsynsmyndigheter. Både för år 1997 och för år 2000 redovisas ett betydande överskott på över 5 miljoner kronor vardera året. Intäkterna är de avgiftsintäkter som kommunerna betalar till Livsmedelsverket. Enligt riksdagsbeslutet betalar kommunerna in 15 % av sina intäkter för årliga tillsynsavgifter till verket.

Skäl till att avgiftsintäkterna från kommunerna överstiger kostnaderna är, enligt Livsmedelsverket, att intäkterna ska bekosta betydligt fler uppgifter än samordning och stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna, i enlighet med riksdagsbeslutet. Livsmedelsverket har dock inte redogjort för hur redovisat överskott av de kommunala avgiftsintäkterna har använts.

År 2000 tillförde regeringen 4 miljoner kronor till Livsmedelsverket. Dessa medel skulle bl.a. användas till normerande inspektioner i syfte att se till att företag uppfyller EG-lagstiftningen och att den kommunala tillsynen fungerar tillfredsställande⁵⁹.

Livsmedelsverket genomförde dock inte fler normerande inspektioner år 2000 än året innan. Verket genomförde 39 normerande inspektioner både år 1999 och år 2000.

I budgetunderlag för år 2001 begärde Livsmedelsverket 3 miljoner kronor i extra medel för tillsyn och utbildning av lokala inspektörer⁶⁰. Som motiv

⁵⁹ Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 23 s. 95.

⁶⁰ Budgetunderlag för åren 2001–2003.

framfördes brister i tillsynen i synnerhet på den lokala nivån, vilket enligt verket beror på bristande resurser.

Regering och riksdag beviljade dock inga särskilda medel för budgetåret 2001⁶¹.

9.3 Kommunerna

Uppgifterna om kommunernas kostnader för tillsynsverksamheten varierar.

Utredningen om livsmedelstillsynen konstaterade att ”de kostnadsuppgifter som kommunerna rapporterar till Livsmedelsverket är så osäkra att de i praktiken är oanvändbara”.⁶² En anledning till detta är att grundmaterialet som hämtas från den kommunala redovisningen inte är anpassat till det informationsbehov som finns för livsmedelstillsynen.

På uppdrag av utredningen gjorde Svenska Kommunförbundet år 1997 en beräkning av kommunernas totala kostnader för livsmedelstillsynen. De totala kostnaderna beräknades till ca 250 miljoner kronor per år inklusive hyror och andra omkostnader samt analyskostnader⁶³.

I likhet med utredningen om livsmedelstillsynen konstaterade Livsmedelsverket att det ”inte går att säkert beräkna hur mycket livsmedelstillsynen kostar för de lokala tillsynsmyndigheterna”⁶⁴. Verkets bedömning var att kostnaderna uppgår till ca 200–250 miljoner kronor per år, vilket baserades på olika beräkningsexempel. I rapporten anges att ca 50 % av den kommunala tillsynsverksamheten finansieras via avgifter.

Svenska Kommunförbundet genomförde en undersökning år 2000 som bl.a. omfattade kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen. Uppgifterna i Kommunförbundets enkät har grundats på en fördjupad analys i 28 kommuner. Enligt denna uppgår avgiftsfinansieringen för livsmedelstillsynen till 71 % av kommunernas kostnader.

Svenska Kommunförbundet har i underlag till revisorerna beräknat de totala kostnaderna för livsmedelstillsynen år 1999⁶⁵. Enligt förbundets beräkningar uppgick kostnaderna till ca 240 miljoner kronor. Intäkter för provtagning och undersökning uppgick till ca 97 miljoner kronor varav 15 % av intäkterna inbetalades till Livsmedelsverket. Detta skulle innebära att ca 34 % av kostnaderna finansierades genom avgifter och 66 % finansierades genom kommunalskatt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att uppgifter om kommunernas kostnader är varierande och osäkra.

⁶¹ Prop. 2000/2001, Budgetproposition för år 2001, utgiftsområde 23.

⁶² SOU 1998:61, s. 12.

⁶³ SOU 1998:61.

⁶⁴ Livsmedelsverkets rapport 9 – 2000, s. 31.

⁶⁵ Svenska kommunförbundet, promemoria 2001-10-29.

9.4 Kostnadsredovisning i rapporteringssystemet

2001/02:RR19
Bilaga 1

Livsmedelsverket har i den årliga rapporteringen frågat kommunerna om storleken på nämndens totala kostnader för livsmedelstillsyn enligt bokslutet. Dessa uppgifter, är som tidigare redovisats, mycket osäkra. Från kommunalt håll uppges att Livsmedelsverket inte har specificerat vad som ska ingå i kostnadsredovisningen.

Livsmedelsverket har tillsammans med Svenska Kommunförbundet utformat ett nytt rapporteringssystem. I det nya rapporteringssystemet har frågan om kommunernas kostnader utgått. Enligt Livsmedelsverket beror detta på att det förefaller vara omöjligt att få fram tillförlitliga uppgifter om kostnaderna. Däremot kommer kommunerna även fortsättningsvis att lämna uppgifter om antalet årsarbetskrafter. Enligt verkets uppfattning är dessa uppgifter mer tillförlitliga och ger en bra uppfattning om kommunernas tillsynsresurser.

9.5 Bedömning av de totala kostnaderna

I tabell 14 finns en bedömning av kostnader och redovisade intäkter för livsmedelstillsynen i Sverige på grundval av underlag som finns att tillgå.

Tabell 14 Kostnader och intäkter samt antal årsarbetskrafter för livsmedelstillsynen

	Kostnader mnkr	Intäkter	Årsarbetskrafter
Livsmedelsverket, tillsyn av större anläggningar (år 2000)	8,8	6,9	12
Livsmedelsverket, BVO (år 2000)	101,9	92,4	173
Livsmedelsverket, övrigt tillsyn, inkl. samordning och stöd till kommunerna (år 2000)	55,8	28,4 **	53
Länsstyrelserna (år 2000)	5 *	-	6
Kommunerna (år 1999)	240	82,6	337 ***
Totalt	411,5	210,3	581

* Länsstyrelsernas kostnader är beräknade på grundval av kostnaderna per årsarbetskraft inklusive overheadkostnader.

** varav 14, 6 miljoner kronor utgörs av intäkter från kommunerna.

*** 6 kommuner har inte lämnat uppgifter om antal årsarbetskrafter.

Källa: Livsmedelsverkets årsredovisning och underlag från Svenska Kommunförbundet

Utifrån befintligt underlag har kostnaderna för livsmedelstillsynen i Sverige uppskattats till drygt 400 miljoner kronor. Avgiftsintäkterna uppgår till ca 210 miljoner kronor. Kommunernas kostnader är dock varierande och osäkra. Totalt arbetar ca 580 årsarbetskrafter med livsmedelstillsyn i Sverige.

Uppgifterna för Livsmedelsverkets tillsyn av större livsmedelsanläggningar är dock delvis missvisande. BVO utför också tillsyn över större anläggningar. Kostnaderna för besiktningsveterinärsorganisationens tillsyn av större anläggningar är inte fördelade på slakterier och större anläggningar.

2001/02:RR19
Bilaga 1

9.6 Sammanfattning

Livsmedelstillsynen i Sverige finansieras genom skatter och avgifter.

Kostnaderna för livsmedelstillsynen bedöms uppgå till drygt 400 miljoner kronor. Kostnadsuppgifterna från kommunerna är varierande och osäkra. Avgiftsintäkterna uppgår till ca 210 miljoner kronor.

Det finns en betydande osäkerhet om kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen. I betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige konstaterades att kommunernas uppgifter om kostnaderna är så osäkra att de i praktiken är oanvändbara.

I det nya rapporteringssystem som Livsmedelsverket har utformat i samarbete med Svenska Kommunförbundet har frågan om kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen utgått. Därmed föreligger numera inga krav på kommunerna att rapportera kostnaderna och att komma till rätta med de brister som finns vad gäller kostnadsredovisningen av livsmedelstillsynen.

10.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en beskrivning av företagens ansvar enligt livsmedelslagstiftningen, uppmärksammade problem och vilka åtgärder som branschen vidtar för att komma till rätta med problemen.

10.2 Livsmedelslagstiftningen

I livsmedelslagen är företagens ansvar mycket tydligt. Företagen ansvarar för att de produkter som tillverkas och saluhålls uppfyller angivna krav så att människor inte blir sjuka av den mat de konsumerar. Ansvaret omfattar bl.a. märkning, hantering, personalhygien och livsmedelslokal. Grundläggande krav måste uppfyllas för att livsmedel ska få hanteras dels för försäljning, dels i storhushåll.

Företagens ansvar för att livsmedelshanteringen bedrivs med ansvar och kunskap har bl.a. kommit till uttryck genom att de själva ska utföra olika typer av kontroller. Dessa kontroller betecknas som egenkontroll eller egentillsyn. De omfattar rutiner och kontroller som görs i livsmedelsföretagen för att säkerställa att de livsmedel som produceras, distribueras och säljs uppfyller uppställda krav. I livsmedelslagstiftningen används begreppet egentillsyn. Syftet med egentillsynen är att både förebygga hälsorisker och säkerställa redligheten.

10.3 Företagens egentillsyn

10.3.1 Riksdagsbeslutet år 1989

Riksdagsbeslutet år 1989 innebar bl.a. att företagens egentillsyn blev obligatorisk för i princip all livsmedelshantering.

Enligt regeringens proposition skulle företagens egentillsyn ligga till grund för den löpande tillsynen. Samtidigt underströk regeringen att egentillsyn ”aldrig får innebära att tillsynsmyndigheterna tar den som intäkt för en minskad verksamhet. Avsikten är den motsatta. Egentillsynen ska bidra till ökad hygien och redlighet i livsmedelshanteringen⁶⁶.”

I propositionen sades att den obligatoriska egentillsynen, i den utsträckning som det är möjligt, borde anpassas till den kontroll som på företagens initiativ finns för hantering. Därvid avsågs att vissa företag hade en utvecklad egentillsyn med bl.a. provtagning, analysföreskrifter och driftsinstruktioner. Ofta utfördes såväl kemiska som mikrobiologiska undersökningar av råvaror och färdigvaror.

⁶⁶ Prop. 1988/89:68, s. 42.

Enligt regeringen skulle företag på egen bekostnad utarbeta egenkontrollprogram. Efter begäran från tillsynsmyndigheten var företagen skyldiga att lämna förslag till egenkontrollprogram.

Tillsynsmyndigheten skulle, med vissa undantag, sedan fastställa kontrollprogram för alla verksamheter som bedrivs i livsmedelslokal.

Livsmedelsverket fick med stöd av befintliga regler i livsmedelslagen (29 §) samt livsmedelsförordningen (53 §) befogenhet att meddela föreskrifter om obligatorisk egenkontroll och om företagens skyldighet att upprätta och inkomma med förslag till kontrollprogram.

Det är straffbart att inte följa föreskrifter om egentillsyn.

Utskottet anslöt sig till regeringens förslag. Riksdagen följde utskottets förslag.

10.3.2 Nuvarande regler

På grundval av regeringens bemyndigande har Livsmedelsverket angivit regler för företagens egentillsyn och kontrollprogram. Dessa återfinns i föreskrift och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m.⁶⁷

Av föreskriften framgår bl.a. att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet där livsmedel hanteras ska identifiera de steg som är kritiska från livsmedelshygienisk synpunkt. För att eliminera eventuella risker ska nödvändiga säkerhetsförfaranden tillämpas.

Vidare anges ett antal principer som ska tillämpas vid det förebyggande arbetet. Dessa principer syftar till att identifiera tänkbara livsmedelshygieniska risker, kritiska styrpunkter och övervakning av dessa punkter. En översyn ska göras när verksamheten ändras.

Av föreskriften framgår att företaget ska komma in med förslag till program för egentillsynen (kontrollprogram). Företaget ska följa fastställt program. Resultatet ska dokumenteras.

Tillsynsmyndigheten ska fastställa kontrollprogrammet. I programmet ska bl.a. fastställas i vilken utsträckning resultatet av egentillsynen ska dokumenteras och hur länge dokumentationen ska sparas.

I Livsmedelsverkets allmänna råd definieras vissa begrepp i föreskrifterna. Därutöver anges vad kontrollprogrammen bör innehålla.

I egenkontrollprogram kan HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) användas som ett verktyg för att minimera hälsoriskerna med livsmedel och främja produktsäkerheten⁶⁸.

⁶⁷ SLVFS 1990:10, 1 b §, 2 §, 3 § och 3 a §.

⁶⁸ Livsmedelsverket ABC för tillsynsvägledning.

10.4.1 Utvärdering av egentillsynen

Riksdagens revisorer genomförde 1993/94 en granskning av livsmedelskontrollen. I skrivelse⁶⁹ till riksdagen konstaterades att inför riksdagsbeslutet om egenkontroll underströk särskilt jordbruksutskottet att "egentillsynen som en del av den offentliga kontrollen" inte fick inkräkta på en aktiv tillsyn från myndigheternas sida. Revisorerna konstaterade att myndigheternas arbete med företagens egentillsyn hade inkräktat på den aktiva tillsynen. Därför föreslogs en utvärdering av kommunernas insatser för egenkontroll respektive direkt tillsyn med avseende på den risk som finns att den direkta oanmälda tillsynen och de egna mätningarna inte ges tillräcklig prioritet. Vid remissbehandlingen tillstyrkte samtliga remissinstanser revisorernas förslag.

Revisorernas förslag till riksdagen föranledde ett tillkännagivande av riksdagen.

I utredningen om livsmedelstillsynen⁷⁰ år 1998 genomfördes, i enlighet med direktivet, en utvärdering av den obligatoriska egentillsynen. Utvärderingen visar på en rad problem med systemet med egenkontroll och egentillsyn. Problemen är information, utbildning och de mindre företagens svaga incitament för egenkontroll.

Av utvärderingen framgår att när införandet av egenkontroll beslutades år 1989 var den stora majoriteten av företag oförberedda på reformen och kravet på ett fastställt egenkontrollprogram. Många företagare förstod inte nyttan av egentillsyn i den egna verksamheten. Det saknades även förståelse för att egenkontrollen skulle dokumenteras och att programmen skulle fastställas av tillsynsmyndigheten.

Enligt utredningen var inte statsmakernas beslut så förberett att det från början fanns en tillräcklig beredskap för att ge kunna ge tillräcklig information. Tillsynsmyndigheternas kunskaper var, enligt Livsmedelsverket, mycket varierande. Sammantaget ledde detta till en stor osäkerhet i samband med införandet.

De negativa attityder som fanns hos många företag ansågs bero på att tillsynsavgifter infördes samtidigt. Synpunkter framfördes till Livsmedelsverket om att "först ska vi betala för kontrollen, sen ska vi göra den själva"⁷¹. För flertalet industrier var dock inte egentillsynen någon nyhet. Företagens kvalitetssäkring var ofta mer omfattande än ställda krav på egentillsyn. Större företag var i vissa fall kritiska mot att de handlingar som ingick i beslutet om fastställande av programmet blev offentliga.

Detta innebär att det krävdes särskilt stora informations- och utbildningsinsatser för att genomföra lagstiftningens intentioner.

⁶⁹ Förslag till riksdagen 1994/95:RR8

⁷⁰ SOU 1998:61

⁷¹ SOU 1998:61, s.191.

Arbetet med att fastställa och revidera egenkontrollprogram upplevs av kommunerna som mycket arbetskrävande. Dessutom lägger kommunerna ned mycket tid på att få företag att följa fastställda egenkontrollprogram. Generellt förefaller inte arbetet ha givit önskvärda resultat. Andelen fastställda egenkontrollprogram har visserligen ökat över tiden, enligt kommunernas årliga rapportering. Enligt Livsmedelsverket är tillsynsmyndigheternas uppföljning av egentillsynsprogrammen bristfällig.

10.4.2 Var finns problemen?

Enligt bedömningar från Livsmedelsverket och kommuner finns de största problemen med egentillsyn bland mindre privata storhushåll och mindre detaljhandelsföretag. Vid större livsmedelsindustrier är läget gott. Vid offentliga storhushåll fungerar egenkontrollen tillfredsställande.

Enligt tillsynsmyndigheterna beror den bristfälliga efterlevnaden av egenkontrollen på låg kunskapsnivå hos personal vid många livsmedelsanläggningar. Personalen inser inte behovet av kontroller och rutiner då kunskap saknas om risker med hanteringen.

Ett annat problem är att företag, särskilt i storstäder, ofta byter ägare.

Branschföreträdare⁷² konstaterar att livsmedelshygien och redligheten varierar mellan olika företag. Detta anses bl.a. bero på att de lokala tillsynsmyndigheterna gör olika bedömningar.

Företrädare för Livsmedelshandlareförbundet, SSLF, anser att det största problemet med efterlevnaden av egenkontrollprogrammen är att företagare upplever att det tar för mycket tid att dokumentera resultatet av olika kontroller. Det är också en fråga om kunskap om hur kontrollerna ska utföras. Vid exempelvis temperaturkontroll av kylar och frysar måste kontrollen göras där livsmedel finns.

10.4.3 Branschens krav på företagare och åtgärder för att förbättra egentillsynen

Inom detaljhandeln samt hotell- och restaurangbranschen finns inga särskilda krav på företagare som ska starta en restaurang eller en butik, för att dessa ska få ingå i en kedja eller få medlemskap i branschorganisationen. Däremot uppges att det finns sådana indirekta krav i form av krav på branschkunskande.

Branschen tillhandahåller olika typer av informationsmaterial till företagen. Livsmedelshandlarna, SLLF, har t.ex. en lathund, s.k. laghund, som bl.a. omfattar lagar och regler inom livsmedelsområdet. Samarbetsgruppen för hushållsfrågor (SAMS)⁷³ har t.ex. tagit fram en guide för god livsmedelshy-

⁷² Livsmedelshandlareförbundet, SSLF, Sveriges hotell- och restaurangföretagare (SHR), KF, ICA och Vivo Stockholm.

⁷³ I SAMS ingår representanter för SHR, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet och Försvarsmaktens underhållscentrum.

gien. Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR, har även olika typer av informationsmaterial.

SSLF har utarbetat förslag till egenkontrollprogram. För närvarande genomförs en översyn av programmen bl.a. mot bakgrund av att alltför livsmedelsbutiker tillreder mat. Detta innebär att det blir fler moment att kontrollera, t.ex. hygien vid beredning och märkning.

Branschen anordnar även utbildningar eller har träffat avtal med företag som anordnar utbildningar i livsmedelshygien. Enligt Livsmedelsverket har branschvisa hygienutbildningsprogram utarbetats inom restauranger och storhushåll, butiker samt bagerier. Utbildningarna har utarbetats i samarbete med Livsmedelsverket.

Vid SSLF:s utbildningar deltar inspektörer från den kommunala tillsynsmyndigheten. SAMS har även i samarbetet med Livsmedelsverket anordnat seminarier om bl.a. livsmedelshygien.

Det finns några exempel på olika insatser när det gäller centralt utformade program för att förbättra livsmedelshanteringen inom detaljhandeln.

Inom ICA har vissa insatser inom livsmedelshygienområdet initierats. År 2001 genomförde ICA för första gången en bakteriologisk kontroll i ett antal butiker för att få en uppfattning om tillståndet i ICA-butikerna. Syftet med kontrollen är att den ska resultera i en åtgärdsplan.

Föreningen Vivo Stockholm har det senaste året påbörjat ett arbete som syftar till att lägga en grund för ett mer systematiskt arbete med livsmedelshygien och redlighet. I samarbete med företaget Rentokil genomförs en besiktning av städningen i alla butiker för få en uppfattning om kvalitet och problem.

Vivo Stockholm har även anlitat Anticimex som har inventerat hanteringen av livsmedel i butikerna. Arbetet har resulterat i ett tolvpunktsprogram som t.ex. omfattar krav på städprogram, kontroller av temperaturer i kyl och frys, utformning av egentillsynsprogram m.m. Programmet ska sedan ligga till grund för de krav som Vivo Stockholm ska ställa på sina medlemmar. Programmet ska införas successivt de närmaste åren.

KF har inom Gröna Konsum ett centralt organiserat inspektionsprogram. Inom Gröna Konsum finns en s.k. konceptbesiktning där bl.a. butikernas livsmedelshantering poängbedöms. Två gånger per år besöks Gröna Konsum-butikerna av oanmällda inspektörer som poängsätter butikerna utifrån 248 punkter. Resultatet utgör också 20 % av basen för beräkningen av den bonus som de anställda får varje år. Således finns ekonomiska incitament för de anställda att bl.a. förbättra hygien och redlighet i butikerna.

När butiker får anmärkningar vid inspektioner av tillsynsmyndigheterna ska butikscheferna informera den regionansvarige. Den regionansvarige löser i första hand problemet tillsammans med butikschefen. Om detta inte lyckas får KF:s huvudkontor information av den regionsansvarige.

För att få en bättre bild av livsmedelshygien och produktsäkerhet i butikerna skickade KF hösten 2001 en skrivelse till samtliga kommuner i södra och mellersta Sverige. I skrivelsen framförde KF önskemål till kommunerna om att få kopior av protokoll och analysresultat från inspektioner i KF:s butiker. De butiker som avsågs var Gröna Konsum samt stormarknaderna Obs, B&W

och Robin Hood. Syftet var att få en överblick och komma till rätta med eventuellt konstaterade brister.

Enligt företrädare för KF fick skrivelsen ett blandat mottagande. Vissa kommuner berömde initiativet, medan andra kommuner ansåg att en sådan informationsförmedling borde skötas internt inom KF.

Samtliga företrädare för de olika kedjorna inom dagligvaruhandeln anser att det skulle vara en fördel om tillsynsmyndigheterna rutinmässigt skickade kopior på inspektionsprotokoll till kedjornas huvudkontor. På så sätt skulle branschen själv kunna åtgärda problem betydligt snabbare än vad den kan göra i dag.

Livsmedelsverket anser att det skulle vara positivt om tillsynsmyndigheterna rutinmässigt informerade huvudkontoren om konstaterade brister, men att det är svårt att ställa ett sådant krav.

10.5 Aktuella förslag om egenkontroll

I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslogs att kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagets egenkontrollprogram skulle tas bort. Motiven till förslaget var dels att myndighetens fastställande ledde till en låsning vid en given tidpunkt, dels att nuvarande ordning kunde skapa oklara ansvarsförhållanden.

I Livsmedelsverkets rapport 9–2000 framförs också förslag om att avskaffa kravet på att egenkontrollprogram ska fastställas av tillsynsmyndigheten. Förslaget innebär att Livsmedelsverket skulle informera tillsynsmyndigheterna om vilka åtgärder som kan vidtas om egenkontrollprogram saknas, eller om de inte överensstämmer med verksamheten eller om de inte efterlevs. Branschorganisationerna ska, enligt verket, uppmuntras till att ta fram vägledningar.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget om att avskaffa kravet på att egenkontrollprogram ska fastställas av tillsynsmyndigheten.

10.6 Sammanfattning

Enligt livsmedelslagen är företagets ansvar mycket tydligt. Ansvaret omfattar bl.a. märkning, hantering, personalhygien och livsmedelslokal. Grundläggande krav måste uppfyllas för att livsmedel ska få hanteras för försäljning och i storhushåll.

Företagets ansvar har kommit till uttryck genom att de själva ska utföra olika kontroller. Dessa kontroller betecknas som egenkontroll eller egentillsyn. Enligt 1989 års riksdagsbeslut ska företagen på egen bekostnad utarbeta egenkontrollprogram.

Statsmakternas intentioner med beslutet om obligatorisk egentillsyn för företagen förefaller inte ha uppnåtts. Det finns ett relativt omfattande underlag som visar att det fortfarande finns problem, framför allt inom mindre företag. Problemen är information, utbildning och de mindre företagens svaga incitament till egenkontroll. Tillsynsmyndigheternas arbete med att fastställa företagets egenkontrollprogram har varit omfattande. Arbetet förefaller inte alltid ha givit önskvärda resultat.

Förslag finns om att avskaffa kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram. Motivet är bl.a. att tydliggöra företagets ansvar för efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen.

Några branschorganisationer och kedjor inom detaljhandeln har påbörjat ett arbete med att bl.a. förbättra livsmedelshygienen vid företagen.

2001/02:RR19

Bilaga 1

11.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en redovisning av de sanktionsmöjligheter som finns enligt livsmedelslagen och erfarenheter av tillämpningen av dessa sanktioner.

Syftet är att belysa om det nuvarande sanktionssystemet är ett verksamt medel för att komma till rätta med brister i företagens hantering av livsmedel och i redlighet vid denna hantering.

11.2 Sanktioner

Genom riksdagens beslut om livsmedelskontrollen år 1989 infördes en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser enligt livsmedelslagstiftningen beivras (25 a § LL). Bestämmelsen innebär att när en tillsynsmyndighet misstänker att en överträdelse har skett måste myndigheten utreda frågan så att bedömningar om anmälan till åtal ska kunna ske⁷⁴. Det är även straffbart att inte följa ett fastställt egenkontrollprogram. Straff i form av böter och fängelse i högst två år kan utdömas. Ringa överträdelser är inte straffbelagda.

Motiven till regeringens förslag om skärpta sanktionsbestämmelser var att antalet brott mot livsmedelslagstiftningens bestämmelser hade ökat. Enligt regeringen krävdes en attitydförändring för att komma till rätta med åsidosättanden inom branschen.

För att öka respekten för livsmedelslagstiftningen var det enligt regeringen inte tillräckligt att sanktionsbestämmelserna skärptes. ”Härutöver krävs att tillsynsmyndigheterna mer kraftfullt än för närvarande beivrar de överträdelser som de uppmärksammar i sin verksamhet. Jag tänker då t.ex. på vikten av att tillsynsmyndigheterna vid misstanke om brott utan dröjsmål anmäler saken till åtal”⁷⁵. Även ett väl avvägt vite framhölls som ett effektivt påtryckningsmedel.

Utskottet välkomnade regeringens förslag om skärpta sanktionsbestämmelser. Tillsammans med andra förändringar bedömde utskottet att detta borde leda till att brott mot livsmedelslagen beivrades i större utsträckning än tidigare⁷⁶.

Riksdagen följde utskottets förslag.

De sanktionsmöjligheter som finns enligt livsmedelslagen är:

- Föreläggande eller förbud med eller utan vite (25 § LL).
- Omhändertagande av vara (27 § LL).
- Förordnande om rättelse (25 § LL)
- Återkallelse av godkännande av livsmedelslokal (LF 44 §) och av tillstånd (LF 16 §) om det finns ett förbehåll om återkallelse.
- Åtalsprövning som innebär att ärendet lämnas till åklagare (25 a § LL).

⁷⁴ Prop. 1988/89:68, s. 61

⁷⁵ Prop. 1988/89:68, s. 59

⁷⁶ JoU bet. 1988/89:14

11.3.1 Kommunernas uppgifter

Kommunerna redovisar årligen uppgifter om användningen av sanktioner till Livsmedelsverket. Enligt Livsmedelsverket är uppgifterna osäkra. För vissa år saknas uppgifter från några kommuner.

Tabell 15 Antal utfärdade sanktioner perioden 1991-1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Förbud, saluförbud, omhändertagande							631	266	383
Vitesföreläggande							62	55	74
Anmälningar om åtalsprövning	42	41	32	33	20	32	33	43	33

Källa: SLV, Rapportering om livsmedelstillsyn åren 1995–2000

För perioden 1991-1996 saknas en sammanställning av kommunernas uppgifter om antalet förbud, saluförbud, omhändertaganden och vitesförelägganden.

Av tabellen framgår att kommunerna främst utfärdar förbud eller saluförbud eller omhändertar varor. Vitesföreläggande förekommer i begränsad utsträckning. Åtalsanmälningar är en ovanlig åtgärd.

11.3.2 Åtalsanmälan

Totalt har 309 anmälningar till åtalsprövning gjorts under perioden 1991–1999 enligt kommunernas årliga rapportering.

Livsmedelsverket får kopior från Domstolsverket av domar i brottmål som rör livsmedelslagen. Det råder dock en viss osäkerhet om Livsmedelsverket har fått del av samtliga domar.

Verket får däremot inte kopior av åtalsanmälningar som inte leder till åtal.

Under perioden 1991–1999 finns totalt 146 domar i mål, varav 7 överklaganden, i rättsfall som rör brott mot livsmedelslagen samlade hos Livsmedelsverket. De fall som har prövats av domstol rör företrädesvis lokalgodkännande, märkning, otillåten slakt och s.k. § – 16 tillstånd dvs. tillstånd för hanteringen av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal, exempelvis marknader. Ett fåtal rättsfall omfattar egenkontroll.

Normalstraffet i avkunnade domar är relativt låga bötesbelopp. Under senare år har Livsmedelsverket noterat en ökning av antalet dagsböter. Fängelsestraff är mycket sällsynt. Endast i tre mål utdömdes fängelse som påföljd för olaga slakt. Två av dessa mål omfattade även andra brott. Frikännande domar avkunnades i tolv mål. I tre mål ogillades åtalet bl.a. på grund av bristande dokumentation.

Livsmedelsverket har inte närmare analyserat domsluten.

11.4.1 Revisorernas iakttagelser vid en tidigare granskning

Vid revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen, som gjordes för omkring sju år sedan, framhölls att flertalet kommuner bör kunna stärka sin tillsynsverksamhet genom bättre kunskap om rättstillämpningen inom livsmedelslagstiftningen. Enligt revisorerna var det angeläget att Livsmedelsverket snarast, med egna kommentarer, sprider information om rättsfall till kommuner och länsstyrelser (1994/95:RR8).

Livsmedelsverket redovisade i sitt remissvar med anledning av revisorernas rapport att verket redan hade beslutat att införa en rutin som innebär att kommunerna fick del av rättsfall.

11.4.2 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket framhåller att bristerna i det nuvarande sanktionssystemet avser tillämpningen. De lokala tillsynsmyndigheternas tillämpning av de sanktioner som finns varierar mellan olika kommuner. Enligt Livsmedelsverket är skälet bristande juridisk kompetens i kommunerna. Många kommuner har inte tillgång till en jurist. Få kommuner har en jurist med erfarenhet av livsmedelslagstiftningen⁷⁷.

Enligt Livsmedelsverket avskrivs många anmälningar av polis- och åklagarmyndigheterna beroende på bristfälliga utredningar. Ofta är dokumentationen om de påstådda regelbrotten otillräcklig.

Vidare framhåller verket att kommunernas användning av sanktioner påverkas av inspektörernas och nämndens inställning till att nyttja sanktioner. Exempelvis kan omsorgen om arbetstillfällen göra att man avstår från att använda sanktionsinstrument. Dessutom kan de kommunala tjänstemännen eller nämnden uppleva att det är besvärande att tillämpa sanktioner i allmänhet och i synnerhet på kommunala verksamheter.

Livsmedelsverkets stöd till de lokala tillsynsmyndigheterna består främst av att förmedla information och utbildning.

I webb-tidningen Livstecknet publiceras principiellt viktiga rättsfall. I databasen finns rättsfall från år 1999. Livsmedelsverket har inte utarbetat några kommentarer till rättsfallen.

Livsmedelsverket tillhandahåller utbildning i livsmedelsjuridik för inspektörer. Enligt Livsmedelsverket finns problem med att tillgodose befintligt behov av utbildning. I kommunerna är det en stor omsättningen av livsmedelsinspektörer.

Efter förfrågan ger Livsmedelsverket råd till inspektörer om tillämpningen av sanktioner. Vid intervju med företrädare för Livsmedelsverket uppges att en ändring av skadeståndslagen har inneburit att verket har intagit en försiktigare hållning till rådgivning. Skadeståndskrav kan nu uppstå vid felaktig

⁷⁷ Livsmedelsverket, Rapport 9 – 2000, Effektivare livsmedelstillsyn, s. 113

rådgivning. Generellt framhålls behovet av dokumentation i samband med att sanktionsinstrumenten ska användas.

Det finns dock inga vägledningar till de lokala tillsynsmyndigheterna vad gäller tillämpning av olika sanktioner.

11.4.3 Exempel från tre kommuner

Vid intervjuer med företrädare för tre kommuner redovisas olika erfarenheter av tillämpningen av sanktioner vid brott mot livsmedelslagen.

Vad gäller åtalsanmälan redovisar Bodens kommun de mest positiva erfarenheterna. Brott mot livsmedelslagen har anmälts till åklagarmyndigheten vid fem tillfällen under 1990-talet. Fyra anmälningar rörde brott mot livsmedelslagen vad gäller underlåtenhet att följa fastställt egenkontrollprogram. Ett rättsfall rörde olaga slakt. Fällande domar avkunnades i samtliga fall. Påföljden uppgick till 30 dagsböter vad gäller underlåtenhet att följa fastställt egenkontrollprogram. Redovisade domar fick också stor uppmärksamhet i lokalpressen.

Enligt uppgift vid intervju med företrädare för Bodens kommun har rättsfallen haft en god spridningseffekt, och straffets allmänprevention har blivit tydlig. Företagens intresse av att följa fastställda egenkontrollprogram har ökat avsevärt.

I Göteborgs kommun har få brott mot livsmedelslagen anmälts till polis eller åklagarmyndighet. Under 1990-talet har domar avkunnats i två mål enligt Livsmedelsverkets statistik.

Från år 1999 till september 2001 har dock åtta anmälningar gjorts till polis eller åklagare varav fyra har anmälts under år 2001. Enligt företrädare för kommunen har minskade resurser bidragit till att sanktionsinstrumentet använts i ökad utsträckning. Tidigare gjordes fler uppföljningsbesök vid konstaterade brister innan sanktioner tillgreps.

Vid intervju med företrädare för Göteborgs kommun och Pajala kommun framhålls att det är svårt att vinna framgång hos polis- och åklagarmyndighet vad gäller brott mot livsmedelslagen. Det finns exempel på anmälda brott som har preskriberats. Det finns också exempel på beslut om att inte inleda förundersökningar eftersom utredning och lagföring inte förväntas ske innan brottet är preskriberat.

Från Pajala kommun redovisas att nämnden år 1998 gjorde en åtalsanmälan⁷⁸ avseende bl.a. brott mot livsmedelslagen vad gäller olaga slakt. Åklagarmyndigheten beslutade⁷⁹ att inte inleda förundersökning eftersom det saknades anledning att tro att påstådd brottslighet skulle kunna styrkas på ett sådant sätt att lagföring skulle kunna komma till stånd. I beslutet fanns formuleringen ”Ej brott”. Nämnden begärde ett förtydligande av åklagarbeslutet om vad ej brott innebar. Åklagarmyndigheten beklagade i ett yttrande⁸⁰ ut-

⁷⁸ Pajala kommun, Plan och miljönämnden, protokoll 1998-04-08.

⁷⁹ Åklagarkammaren i Luleå, Lokal åklagare i Haparanda, beslut 1998-04-30, dnr C-2-317-98.

⁸⁰ Åklagarkammaren, Lokal åklagare i Haparanda, yttrande 1998-05-26.

tryckssättet. Samtidigt lämnades upplysningar om hur en anmälan borde styrkas med bevisning, redovisning av tillämplig lagtext samt rättsfall eller kommentarer till lagstiftningen.

Enligt företrädare för kommuner blir effekter av sådana beslut att felaktiga signaler sänds till verksamhetsutövare och samhället i övrigt. Om en anmälan behandlas och en fällande dom avkunnas är påföljden vanligtvis låga böter, vilket också minskar den preventiva effekten av en rättslig prövning.

I Pajala kommun är det relativt ovanligt att sanktionsinstrumenten tillämpas över huvud taget. I förekommande fall används föreläggande med vite.

I Bodens kommun används främst föreläggande med vite om verksamhetsutövaren efter påpekanden inte åtgärdar påtalade brister. Vid en intervju framhålls att nämnden inte har gjort någon skillnad på om verksamheten bedrivs i kommunal eller privat regi. För ett par år sedan utfärdades ett föreläggande med löpande vite till ett kommunalt äldreboende där man inte klarade av att hålla fastställd temperatur i samband med varmhållning av mat. Med löpande vite avses att vite påförs till dess att bristerna har åtgärdats. Löpande vite kan påföras t.ex. varje vecka eller varje månad.

Även i Göteborg tillämpas främst föreläggande med vite. Användningen av vitesföreläggande har ökat under senare år. Möjligheten att använda löpande vite anses vara särskilt betydelsefullt.

Föreläggande med vite har även används för att säkerställa att personal vid ett företag fick utbildning i livsmedelshygien och livsmedelshantering. Detta var dock en mycket ovanlig åtgärd för att komma till rätta med sådana brister.

I september år 2001 beslutade nämnden om att förelägga ett företag med vite på 30 000 kronor för uteblivet egenkontrollprogram, 25 000 kronor för varje gång företaget handlades med livsmedel där den märkning som krävdes inte finns på varorna samt 10 000 kronor för varje månad som gått utan att en godtagbar sopförvaring ordnats. Företaget hade fått upprepade anmärkningar. Beslutet uppmärksammades i massmedier⁸¹.

De intervjuade kommunföreträdarna ansåg att föreläggande med vite är det mest verksamma medlet för att komma till rätta med olika typer av brister. Företrädare för Bodens kommun anser att tillämpningen av sanktionssystemet har lett till en ökad förståelse för att livsmedelsverksamhet ska bedrivas med ansvar. I stället för upprepade anmärkningar används sanktioner som ett verktyg för att säkerställa efterlevnaden av livsmedelslagen.

11.5 Andra åtgärder

Enligt Livsmedelsverket finns vid sidan om rättstillämpning andra metoder för att få brister åtgärdade. Att offentliggöra brister kan vara ett mycket verksamt medel för att åstadkomma rättelse. Livsmedelsverket publicerar resultat av undersökningar på webben, vilket ofta får en stor genomslagskraft i massmedier.

⁸¹ Göteborgsposten, 2001-09-23.

Myndigheterna har nu större möjligheter än tidigare att ge offentlighet åt resultat från tillsynen. Tidigare fick inte uppgifter från tillsynen som rörde enskildas affärsförhållande lämnas ut, om det kunde antas att detta skulle medföra skada för näringsidkaren. Numera görs en avvägning mot allmänhetens intresse att få del av uppgifterna. En vanlig situation där allmänhetens intresse ska väga tyngre än ett företags intresse är då brister i hygien eller redlighet har konstaterats vid inspektion. Genom att resultaten kan ges offentlighet ökar företagets intresse av en hantering som fyller de krav som ställs i lagstiftningen. Detta har lett till att vissa tillsynsmyndigheter regelbundet lämnar ut listor över resultaten från inspektionerna bl.a. av restauranger och i detaljhandel⁸².

Företrädare för Göteborgs kommun framhåller vid en intervju att det finns vissa problem med att publicera resultat. Publicerade resultat förutsätter att uppgifterna är aktuella. Restauranger och butiker byter ofta ägare. En ny seriös ägare till en verksamhet som tidigare missköts skulle oförskyllt kunna drabbas av ett dåligt rykte på grund av ett offentliggörande av brister.

11.6 Aktuella förslag

Livsmedelsverket har föreslagit att en sanktionsavgift bör införas för vissa uppenbara brott mot livsmedelslagen, t.ex. verksamhet som bedrivs utan tillstånd eller godkännande⁸³. Förslaget innebär att den enskilde påförs avgift av tillsynsmyndigheten. Beslutet ska kunna överklagas. Avgiften ska endast tillämpas då det i princip är uppenbart att en straffbelagd handling har begåtts och den enskildes möjlighet att få rätt vid ett överklagande framstår som begränsad.

Skillnaden mellan att använda vitesföreläggande och sanktionsavgifter är att vid vitesföreläggande måste tillsynsmyndigheten gå via domstol för att få vitesbeloppet fastställt och utdömt.

Enligt Livsmedelsverket skulle lagföringen vid brott mot livsmedelslagen effektiviseras genom sanktionsavgifter.

Ett flertal kommuner anser att sanktionsavgifter skulle underlätta myndighetsutövningen, vilket bl.a. framgår av remissvar på verkets rapport.

11.7 Sammanfattning

- Sanktioner och deras användning

Ansvarsbestämmelserna i livsmedelslagen ändrades år 1989. Tillsynsmyndigheterna fick bl.a. en allmän skyldighet att verka för att överträdelser beivras. Straffsatsen för brott mot livsmedelslagen höjdes till två år i grova fall. Syftet med dessa regeländringar var att öka respekten för livsmedelslagen.

⁸² SOU 1998:61.

⁸³ Livsmedelsverkets rapport 9-2000.

Befintlig statistik visar att användningen av sanktioner sannolikt inte har fått den omfattning som avsågs i samband med 1989 års riksdagsbeslut. Åtalsanmälan är mycket sällsynt. Det är svårt för tillsynsmyndigheterna att få gehör hos polis- och åklagarmyndigheter vid anmälningar om brott mot livsmedelslagstiftningen. Vid en rättsbehandling som resulterar i en fällande dom är påföljden vanligtvis låga bötesbelopp. Vitesföreläggande anses vara en mer användbar sanktion för att komma till rätta med konstaterade brister.

Enligt Livsmedelsverket varierar tillämpningen av sanktionssystemet mellan olika kommuner. Som orsak till detta framförs bristande juridisk kompetens i kommunerna.

Livsmedelsverket har dock inte utarbetat någon vägledning för tillämpning av sanktionsinstrumenten.

- Andra åtgärder

Myndigheterna har nu större möjligheter än tidigare att ge offentlighet åt resultat från tillsynen. Att offentliggöra brister kan vara ett mycket verksamt medel för att åstadkomma rättelse. Livsmedelsverket och vissa lokala tillsynsmyndigheter offentliggör resultat av undersökningar och inspektioner.

I livsmedelslagstiftningen är *företagens ansvar* mycket tydligt. Företagen ansvarar för att de produkter som tillverkas och saluhålls uppfyller angivna krav så att människor inte blir sjuka av den mat de konsumerar. Att bryta mot livsmedelslagstiftningen är straffbart.

Offentlig tillsyn är väsentlig för att se till att företagen följer livsmedelslagstiftningens regler. Tillsynsmyndigheternas uppgift är därför att i konsumenternas intresse verka för att företagen tillhandahåller säkra livsmedel av god kvalitet och för att konsumenterna får korrekt information om de livsmedel som finns på marknaden.

Ansaret för den offentliga livsmedelstillsynen i Sverige är i dag delat mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Livsmedelstillsynen i Sverige har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete under de senaste åren. Ett antal problem har uppmärksamrats, men hur dessa brister ska åtgärdas har inte diskuterats i samma omfattning som vem som ska svara för livsmedelstillsynen. Aktuella förslag finns både om att nuvarande ansvarsfördelning i huvudsak ska bestå respektive att all tillsynsverksamhet ska förstatligas. Frågan om hur tillsynen ska finansieras utgör en väsentlig del av problemen inom området. Olika förslag har lämnats. I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslogs en huvudsaklig avgiftsfinansiering. Förslaget grundades på en principiell genomgång om vilka uppgifter som skulle finansieras via skatt och via avgifter.

Livsmedelsverket har lämnat förslag om en i huvudsak anslagsfinansierad tillsyn.

I denna granskning belyses vilka möjligheter staten har att vidta åtgärder med anledning av rapporterade brister inom livsmedelstillsynen. Granskningen är samtidigt en uppföljning av revisorernas tidigare rapport och förslag till riksdagen om livsmedelstillsynen (1994/95:RR8). Revisorernas förslag till riksdagen föranledde tillkännagivanden av riksdagen.

Utmärkande för livsmedelstillsynen är dels det omfattande regelverket, dels det komplicerade finansierings- och avgiftssystemet. Regelsystemet påverkas dock i hög grad av EU:s livsmedelslagstiftning.

Information om regelsystemet

Den svenska lagstiftningen inom livsmedelsområdet är i mycket hög grad harmoniserad med EU:s regelverk. EU:s lagstiftning inom livsmedelsområdet fastställer hur kontroller bör gå till och vad som ska kontrolleras. Däremot råder betydande frihet vad gäller organisation och finansiering på den nationella nivån.

EU:s lagstiftning om livsmedelstillsynen är omfattande och komplicerad. Det saknas i stor utsträckning en överblick över lagstiftningen eftersom den publiceras löpande, allt eftersom rättsakterna antas. Direktiv införlivas i svensk lagstiftning medan förordningar gäller direkt i lag. Informationen om förordningarna är mycket bristfällig.

Regeringen har gett ut en förteckning över gällande förordningar och Livsmedelsverket publicerar en förteckning av förordningar på verkets

webbplats. Revisorerna har dock erfarit att dessa förteckningar inte är kompletta. Revisorerna har vid två tillfällen erhållit kompletterande upplysningar om gällande förordningar. Jordbruksdepartementet har dessutom framhållit att det finns en tendens att EU:s reglering allt oftare sker genom förordningar. Den bristfälliga informationen om förordningar gör det givetvis svårare för tillsynsmyndigheterna att tillämpa regelverket korrekt och för företag att följa reglerna.

Revisorerna anser att regeringen och Livsmedelsverket bör vidta åtgärder för att förse tillsynsmyndigheter och företag med relevant och korrekt information för att därigenom skapa bättre förutsättningar för en efterlevnad av EU:s regelverk.

Kontroll av livsmedel regleras i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Riksdagen har delegerat till regeringen befogenheter att meddela närmare föreskrifter om lagens tillämpning och regeringen har i sin tur delegerat till Livsmedelsverket befogenheter att meddela regler om lagens tillämpning. Livsmedelsverket har på grundval av bemyndigandet utfärdat föreskrifter och allmänna råd om lagens tillämpning.

År 2001 finns 102 föreskrifter inom livsmedelsområdet. Det finns uppgifter från år 1997 som visar att föreskrifterna omfattar ca 1 500 sidor.

Denna omfattande regelmassa skapar givetvis problem för både de företag som ska följa dessa regler och för de tillsynsmyndigheter som ska kontrollera regelverkets efterlevnad.

Livsmedelsverket påbörjade år 1999 en översyn över gällande författningar. Denna översyn har emellertid inte lett till att antalet myndighetsföreskrifter har minskat, vilket uppges bero på EU:s reglering.

Revisorerna anser att det är positivt att en sådan översyn har påbörjats. Det är, enligt revisorernas mening, väsentligt att Livsmedelsverkets ansträngningar för att minska regelmängden fortsätter och intensifieras.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att intensifiera verkets insatser för att minska regelmängden.

Reformera finansierings- och avgiftssystemet

Riksdagen beslutade år 1989 om nuvarande finansierings- och avgiftssystem. Vid revisorernas tidigare granskning år 1994/95 konstaterades att nuvarande avgiftssystem har skapat oklarheter om vilka delar av livsmedelstillsynen som ska skattefinansieras respektive avgiftsfinansieras samt om systemet utgör ett styrmedel för omfattningen och inriktningen av livsmedelstillsynen.

Revisorerna ansåg att det fanns skäl som talade för en översyn av avgiftssystemet för tillsyn enligt livsmedelslagen. Revisorernas förslag föranledde ett tillkännagivande av riksdagen.

Därefter har olika utredningar genomförts avseende finansierings- och avgiftssystemet. I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslogs en huvudsaklig avgiftsfinansiering. Förslaget grundades på en principiell genomgång om vilka uppgifter som skulle finansieras via skatt och via avgifter.

Livsmedelsverket har lämnat förslag om en i huvudsak anslagsfinansierad tillsyn.

Regeringen har inte fattat något beslut i frågan.

Revisorernas tidigare kritik av finansierings- och avgiftssystemet äger fortfarande stor giltighet. En förhållandevis noggrann genomgång av systemet har gjorts i denna rapport. Detta har dock inte skapat någon klarhet. Ju mer underlag som revisorerna tar del av, desto mer ogenomträngligt framstår finansierings- och avgiftssystemet till såväl syfte som utformning.

Finansieringssystemet har beskrivits som ett ”svåröverskådligt lappverk av skatt och avgifter med olika principer för avgiftsuttag, otydlig redovisning av bakomliggande kostnader och varierande avgiftsuttag”⁸⁴.

Revisorerna kan konstatera att det saknas en helhetssyn kring finansieringen av livsmedelstillsynen. Inom vissa delar eftersträvas full kostnadstäckning, med stöd av olika EG-direktiv, medan andra delar skattefinansieras. En helhetssyn på finansieringssystemet bör bygga på principiella överväganden om vilka uppgifter som ska finansieras via skatt och vilka uppgifter som ska finansieras via avgifter. I riksdagens beslut år 1989 om livsmedelstillsynen saknades sådana principiella överväganden.

Nuvarande avgiftssystem är mycket komplicerat. Livsmedelsverket bestämmer avgifternas storlek med vissa undantag. Totalt finns 14 olika avgifter. Vissa avser prövning av tillstånd. Andra utgår för olika verksamheter med varierande avgiftsuttag utifrån olika bakomliggande principer. I vissa fall eftersträvas full kostnadstäckning för tillsynen, medan tillsynen i andra fall skattefinansieras.

I vissa fall är det oklart vad avgifterna ska användas till. Exempelvis ska en årlig tillsynsavgift tas ut. Enligt förordningen om avgifter för livsmedelshantering ska de kommunala tillsynsmyndigheterna använda avgiften till provtagning och undersökning. Begreppet undersökning har inte definierats. I Livsmedelsverkets information till företag anges att den årliga tillsynsavgiften även ska användas till kontroll av företagens egentillsyn.

Livsmedelsverket har inte höjt de årliga avgifterna sedan 1994.

Enligt riksdagsbeslutet ska 15 % av kommunernas avgiftsintäkter från de årliga tillsynsavgifterna överföras till Livsmedelsverket.

Betydande negativa effekter av avgiftssystemet har redovisats för såväl företag som för tillsynsmyndigheter.

Inom avgiftssystemet saknas incitament för verksamhetsutövare att följa gällande regler och åtgärda anmärkningar som har konstaterats vid inspektion. Den verksamhetsutövare som har en fungerande egenkontroll och följer gällande regler betalar samma avgift som en annan verksamhetsutövare i samma bransch och samma storleksklass, som inte följer gällande regler och därmed blir föremål för uppföljande kontroller.

Det finns också en risk för att avgiftssystemet i vissa fall påverkar tillsynsmyndighetens prioritering av tillsynsinsatser. Vilka möjligheter som finns att ta ut avgifter av olika verksamhetsutövare kan påverka tillsynsplan och val av objekt.

⁸⁴ SOU 1998:61, s. 12.

Inom avgiftssystemet saknas även kopplingar mellan prestation och behov. Alla företagare betalar en årlig tillsynsavgift som varierar för olika verksamheter och efter antalet anställda eller omsättning. Det är däremot inte säkert att företagaren över huvud taget får något årligt besök av en livsmedelsinspektör trots att man erlägger en avgift. Den årliga tillsynsavgiften kan i sådana fall i princip betraktas som en skatt. En skatt karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. En avgift innebär en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatt och avgift är dock flytande⁸⁵. Revisorerna vill erinra om att en skatt inte får beslutas av en myndighet, utan endast av riksdagen.

Enligt livsmedelslagen får tillsynsmyndigheten ta ut avgift för uppföljning av prov som lett till anmärkning. Tillsynsmyndigheten kan inte ta ut avgift för återbesök om inget prov har tagits. Därmed saknas möjligheter att ta ut avgift för återbesök som föranleds av alla andra brister.

Det är inte ovanligt att de verksamhetsutövare som förorsakar de största arbetsinsatserna för tillsynsmyndigheterna betalar avgifter som inte motsvarar kostnaderna för tillsynen. Den årliga tillsynsavgiften uppgår till 1 500 kronor för en butik som säljer färdigförpackade livsmedel eller 1 750 kronor för mindre industrier, t.ex. bagerier eller restauranger.

Revisorerna anser att det nuvarande avgiftssystemet bör reformeras i grunden. Motiven är behoven av att förenkla samt skapa incitament för företag att följa gällande regler och ge tillsynsmyndigheter förutsättningar att anpassa sina resurser efter behov av tillsyn.

I det nuvarande systemet har överblicken gått förlorad. Det finns en uppenbar risk att det blir en profession i sig att tolka avgiftsbestämmelser. En annan risk är att tillämpningen blir olika mellan olika tillsynsmyndigheter. Genom ett väl genomtänkt avgiftssystem finns möjligheter att få till stånd betydande effektiviseringar av tillsynen.

Vid jordbruksutskottets behandling 1989/90 av regeringens skrivelse erinrade utskottet bl.a. om att en löpande revidering av systemet borde göras. Den revidering som har skett har inneburit en anpassning till EG-direktiv som ytterligare har komplicerat avgiftssättningen. Livsmedelsverket tillämpar samma direktiv på olika sätt för olika verksamheter.

I likhet med tidigare granskning ifrågasätter revisorerna starkt överföringen av 15 % av de årliga tillsynsavgifterna från kommunerna till Livsmedelsverket. I denna granskning redovisas ytterligare underlag som förstärker detta tidigare ställningstagande.

Under de senaste fyra åren har Livsmedelsverkets avgiftsintäkter utöver anslag överstigit kostnaderna för den verksamhet som verket bedriver för att samordna och stödja de lokala tillsynsmyndigheterna. Dessutom beviljades verket ytterligare anslagsmedel år 2000 för att bl.a. genomföra normerande inspektioner i kommunerna för att säkerställa att EG-lagstiftningen efterlevs.

⁸⁵ Beskattningsmaktens gränser SOU 1993:40, s. 100.

Antalet normerande inspektioner som verket utförde åren 1999 och 2000 uppgick till 39 inspektioner varje år. År 1998 genomfördes 106 normerande inspektioner.

Livsmedelsverket anser att riksdagsbeslutet ger vid handen att verket kan använda intäktsmedel från kommunerna till annan verksamhet än stöd till kommunerna. Verket anger samtidigt att de ytterligare anslagsmedel som beviljades år 2000 även skulle användas till annan verksamhet. Dessa påståenden är korrekta, men förhållandet innebär samtidigt att det är svårt för kommunerna att få uppgifter om vad de får för motprestation av Livsmedelsverket för de avgiftsintäkter som de erlägger.

Revisorerna konstaterar att regeringen inte har vidtagit några åtgärder med anledning av dessa förhållanden.

Regeringen har ett omfattande beslutsunderlag om hur livsmedelstillsynen i Sverige bör finansieras genom tidigare lämnade och avrapporterade utredningsuppdrag. Grundläggande ställningstaganden om finansieringen påverkar sannolikt verksamheten vid tillsynsmyndigheterna negativt. Det finns en risk att tillsynsverksamheten prioriteras utifrån kommunernas möjligheter att finansiera verksamheten via avgiftsintäkter i stället för utifrån faktiskt behov.

Sammanfattningsvis kan konstateras att nuvarande finansieringssystem inte är ett effektivt medel att styra omfattning och inriktning av verksamheten. Det är över huvud taget svårt att identifiera någon styrning genom finansierings- och avgiftssystemet som syftar till att konsumenternas intressen ska tas till vara. Tvärtom motverkar det komplexa avgiftssystemet en effektiv tillsynsverksamhet som utgår från behov.

Mot bakgrund av redovisat underlag vill revisorerna understryka behovet av att regeringen vidtar åtgärder med anledning av de brister som nuvarande finansieringssystem har. Syftet bör vara att åstadkomma ett robust och transparent finansierings- och avgiftssystem som ger riktiga incitament för såväl företag som tillsynsmyndigheter. Iakttagelser om brister i hygien och redlighet bör leda till en ökad tillsyn vars kostnader betalas av dem som förorsakar den. Därmed kan tillsynen få de resurser som brister i livsmedelshantering och hygien kräver.

En anslagsfinansiering riskerar att skapa otillräckliga incitament för företag att följa gällande regler och för tillsynsmyndigheten att genomföra inspektioner. Sammantaget kan detta leda till en försämrad efterlevnad av livsmedelslagen.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen genomför åtgärder så att finansierings- och avgiftssystemet skapar incitament för såväl verksamhetsutövare att följa gällande regelverk som tillsynsmyndigheter att kontrollera att företagen följer regelverket. Möjligheterna att förenkla nuvarande avgiftssystem ska särskilt behandlas.
- regeringen bör utarbeta ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör.

Kostnader för livsmedelstillsynen i Sverige har på grundval av befintligt underlag bedömts till drygt 400 miljoner kronor. Avgiftsintäkterna uppgår till ca 210 miljoner kronor.

Det finns dock en betydande osäkerhet om kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen. Det saknas tillförlitliga uppgifter om kostnaderna för tillsynsverksamheten.

Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige konstaterade att de kostnadsuppgifter som kommunerna lämnar till Livsmedelsverket är så osäkra att de i praktiken är oanvändbara.

I det nya rapporteringssystem, där kommunerna lämnar uppgifter till Livsmedelsverket om tillsynen, har frågan om kommunernas kostnader för verksamheten utgått. Därmed föreligger inga krav på kommunerna att rapportera kostnaderna och att komma till rätta med de brister som finns vad gäller kostnadsredovisningen av livsmedelstillsynen.

Enligt revisorernas uppfattning kvarstår behovet av att få tillförlitliga uppgifter om kostnaderna. En tillförlitlig kostnadsredovisning är av grundläggande betydelse för alla verksamheter. Tillförlitliga kostnadsuppgifter har ett stort informationsvärde och är en förutsättning för bl.a. bedömningar av resursbehov.

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ som syftar till att åstadkomma en tillförlitlig kostnadsredovisning av livsmedelstillsynen. I uppdraget bör de uppgifter som ska ingå i kostnadsredovisningen specificeras.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen tar initiativ som syftar till att åstadkomma en tillförlitlig kostnadsredovisning. I uppdraget bör de uppgifter som ska ingå i kostnadsredovisningen specificeras.

Tydliggör företagens ansvar

Enligt livsmedelslagen är företagens ansvar mycket tydligt. Ansvaret omfattar bl.a. märkning, hantering, personalhygien och livsmedelslokal. Grundläggande krav måste uppfyllas för att livsmedel ska få hanteras för försäljning och i storhushåll.

Företagens ansvar har kommit till uttryck genom krav på att de själva ska utföra olika kontroller. Dessa kontroller betecknas som egenkontroll eller egentillsyn. Enligt 1989 års riksdagsbeslut ska företagen på egen bekostnad utarbeta egenkontrollprogram. Tillsynsmyndigheterna ska fastställa programmen.

Statsmakternas intentioner med beslutet om obligatorisk egentillsyn för företagen förefaller inte ha uppnåtts. Det finns ett relativt omfattande underlag som visar att det fortfarande finns problem, framför allt inom mindre företag. Problemen är information, utbildning och de mindre företagens svaga incitament för egenkontroll. Tillsynsmyndigheternas arbete med att fastställa företagens egenkontrollprogram har varit omfattande.

Förslag har lämnats av både utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige och Livsmedelsverket om att avskaffa kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram. Motivet är bl.a. att tydliggöra företagets ansvar för efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen.

Revisorerna anser att det är angeläget att tydliggöra företagets ansvar. Det fanns goda intentioner bakom riksdagens beslut om obligatorisk egentillsyn, men beslutet har kritiserats. Systemet med att tillsynsmyndigheterna fastställer företagets egentillsynsprogram har lett till oklara ansvarsförhållanden. Företagen ansvarar för att de produkter som tillverkas och saluhålls uppfyller angivna krav så att inte människor blir sjuka av den mat de konsumerar. Därmed måste företagen också ansvara för sina egna kontroller. Enligt revisorernas uppfattning är det därför angeläget att avskaffa kravet på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagets egenkontrollprogram. Härmed skulle hela systemet för livsmedelstillsyn vinna i tydlighet. Revisorerna föreslår att regeringen överväger en förändring av detta slag. Företagens skyldighet att vita olika egentillsynsåtgärder skulle inte påverkas av en sådan förändring. Tillsynsmyndigheterna kontrollerar efterlevnaden av regelverket. Företagens egentillsyn bör vara ett stöd för att leva upp till gällande krav.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att avskaffa nuvarande krav på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagets egenkontrollprogram. Livsmedelsverket bör också utarbeta information till företag och tillsynsmyndigheter för hur frågor om egentillsyn och egentillsynsprogram ska behandlas.

Livsmedelsverkets uppföljning och styrning behöver förbättras

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet med ansvar för att leda och samordna livsmedelstillsynen. Verket har också tillsynsansvar för omkring 600 större livsmedelsanläggningar varav ca 130 slakterier inom den s.k. besiktningsveterinärsorganisationen som utgör en del av verket.

Regeringen har lämnat långtgående befogenheter till Livsmedelsverket att styra och samordna den kommunala tillsynsverksamheten. Exempelvis kan Livsmedelsverket återta tillsynsansvar för anläggningar som står under kommunalt tillsynsansvar. Verket har dock aldrig använt denna möjlighet vid konstaterade brister i den kommunala tillsynen.

Tillsynsansvaret kan också överföras i motsatt riktning, dvs. från Livsmedelsverket till kommunerna. Det sistnämnda är relativt vanligt. Exempelvis har Livsmedelsverket överfört tillsynsansvaret för anläggningar till Stockholms och Göteborgs kommuner.

Livsmedelsverket har också rätt att utföra s.k. normerande inspektioner i kommunerna. Denna verksamhet har minskat betydligt. Åren 1999 och 2000 utfördes 39 inspektioner varje år. Detta kan jämföras med år 1998, då 106 normerande inspektioner utfördes.

Livsmedelsverkets inspektioner kan innebära att verket begär yttrande från den berörda kommunen med anledning av uppmärksammade brister. De uppgifter som finns avser år 1999. Då begärde Livsmedelsverket yttrande från endast åtta kommuner. Det är således sällsynt att de brister som uppmärksammas av verket leder till denna typ av åtgärd.

Mot denna bakgrund kan revisorerna konstatera att Livsmedelsverket i begränsad utsträckning har använt befintliga möjligheter att styra den kommunala tillsynsverksamheten.

Livsmedelsverket har påpekat att verket under år 2001 har vidtagit åtgärder för att förbättra styrningen, samordningen och uppföljningen av den kommunala tillsynsverksamheten.

Revisorerna är positiva till att verket har vidtagit olika förbättringsåtgärder. Vi ställer oss dock frågande till varför sådana åtgärder inte har vidtagits tidigare, särskilt mot bakgrund av att Livsmedelsverket har uppmärksammat brister i den kommunala tillsynen under flera år. En statlig tillsyn över de verksamheter som bedrivs på kommunal nivå förutsätter, enligt revisorernas uppfattning, regelbundna aktiviteter av de myndigheter som har uppgifter inom området. Sådana aktiviteter måste avpassas till vilka problem som finns och var dessa problem konstateras.

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att upprätta en åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som de har uppmärksammat inom den kommunala tillsynsverksamheten.

Revisorerna föreslår att

- regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att upprätta en åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som verket har uppmärksammat inom den kommunala tillsynsverksamheten.

Ska länsstyrelsernas uppgifter kvarstå?

Länsstyrelserna avsätter totalt 6 årsarbetskrafter för arbete med livsmedelstillsyn. Länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen är att ”svara för den närmare tillsynen inom länet”. Närmare precisering saknas.

Revisorerna har vid en tidigare granskning uppmärksammat behovet av att länsstyrelsernas uppgifter preciseras. Utredningen om livsmedelstillsynen föreslog att länsstyrelsernas uppgifter enligt livsmedelslagen skulle utgå. Regeringen har inte fattat något beslut med anledning av förslaget som kom år 1998.

Regeringen har i regleringsbrev till länsstyrelserna betonat länsstyrelsernas uppgifter med uppföljning av den kommunala tillsynen. Länsstyrelserna återrappporterar årligen till regeringen om tillståndet i respektive län. Det saknas dock en samlad redovisning av vilka åtgärder länsstyrelserna har vidtagit med anledning av konstaterade brister. Länsstyrelserna har inte fått någon återföring av regeringen med anledning av lämnade rapporter om den kommunala livsmedelstillsynen.

Granskningen visar att Livsmedelsverket inte i någon större utsträckning har använt länsstyrelsernas kompetens inom livsmedelstillsynen.

Revisorerna anser också att länsstyrelsernas nuvarande roll inom livsmedelstillsynen bör ändras. Antingen bör länsstyrelsernas uppgifter utgå eller så bör uppgifterna preciseras. Om regering och riksdag väljer att precisera länsstyrelsernas uppgifter måste resurser för verksamheten säkerställas. Det kan inte vara möjligt att med nuvarande resursinsats, dvs. totalt 6 årsarbetskrafter spridda över hela landet, vilket motsvarar ca 0,2 årsarbetskrafter per län, åstadkomma några resultat inom ett område som karakteriseras av ett så komplicerat regelverk. En förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna utgöra ett stöd åt kommunerna torde vara att det hos länsstyrelserna finns kompetens om gällande regelverk, ett aktivt intresse för livsmedelstillsyn samt resurser för verksamheten.

Revisorerna har erfarenhet att en utredning för närvarande pågår inom Regeringskansliet som syftar till att behandla möjligheterna att samordna livsmedelstillsyn och djurskydd i en statlig organisation. Revisorerna utgår från att denna utredning beaktar vad revisorerna anför i föreliggande granskning.

Om länsstyrelsernas uppgifter ska kvarstå är det också väsentligt att klara ut vilka gränssytor som ska gälla gentemot Livsmedelsverket samt hur de olika myndigheterna ska samverka. Detta är av betydelse dels för att uppnå effektivt utnyttjande av de statliga resurserna, dels för kommunerna som bör veta vart de ska vända sig.

Kommunernas resurser

Kommunerna har i dag tillsyn över merparten (nästan 99 %) av alla livsmedelsanläggningar inklusive vattenverk. Av Sveriges 52 000 anläggningar är ca 80 % små anläggningar som sysselsätter mindre än 4 årsarbetskrafter.

Kommunerna lämnar årligen uppgifter till Livsmedelsverket om livsmedelstillsynen i kommunerna.

År 1999 hade kommunerna totalt 337 årsarbetskrafter för livsmedelstillsyn enligt kommunernas årliga rapportering till Livsmedelsverket. Antalet årsarbetskrafter i kommunerna har ökat något, med undantag för de senaste åren. Ett antal kommuner har under senare år inte lämnat uppgifter om hur många årsarbetskrafter som avsatts för livsmedelstillsynen.

På grundval av tillgängliga uppgifter kan revisorerna konstatera att kommunerna inte har minskat resurserna för livsmedelstillsynen.

Kommunernas tillsynsfrekvens för samtliga företag har totalt sett minskat. Tillsynsfrekvensen vid olika typer av företag varierar. Tillsynsfrekvensen har minskat för storhushåll inklusive restauranger, butiker och vattenverk. Tillsynen över industrianläggningar har ökat.

Livsmedelsverket har inte närmare analyserat orsakerna till dessa förhållanden. En sådan analys skulle behövas.

En tolkning som ligger nära till hands är, enligt revisorernas mening, att kommunernas tillsynsaktiviteter ökar där det finns möjlighet att finansiera inspektionsverksamheten. De största möjligheterna som kommunerna har att ta ut avgifter finns nämligen för industrianläggningar.

Livsmedelsverket har lämnat ett antal exempel på förekomsten av jävs eller beroendeförhållanden som antas ha påverkat vissa kommuners myndighetsutövning på ett otillbörligt sätt. I vissa fall har verket vidtagit någon

åtgärd mot den berörda kommunen. Antingen har frågan tagits upp vid ett kommunbesök eller också har en normerande inspektion genomförts.

Revisorerna ser allvarligt på de exempel som Livsmedelsverket har lämnat om beroendeförhållanden och jävssituationer inom livsmedelstillsynen. En korrekt myndighetsutövning förutsätter opartiskhet oavsett om myndighetsutövningen utövas av en kommun eller av en statlig myndighet. Jävsregler i kommunallagen syftar till att säkerställa förtroende för besluten och säkerställa att fattade beslut är korrekta.

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag till riksdagen som bl.a. omfattar ett förtydligande av nuvarande jävsbestämmelser i kommunallagen. Revisorerna utgår från att förtydligandet även omfattar frågor som rör livsmedelstillsynen.

Det är viktigt att fall där jäv misstänks eller där beroendeförhållanden antas påverka myndighetsutövningen utreds. Det är också väsentligt att Livsmedelsverket, som central förvaltningsmyndighet, systematiskt vidtar lämpliga åtgärder i sådana fall. Livsmedelsverket har som tidigare påpekats möjlighet att återta tillsynsansvaret för en viss anläggning. Denna möjlighet har emellertid inte använts vid konstaterade brister i den kommunala tillsynen.

I utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige föreslogs att livsmedelslagen borde ändras för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra vad gäller livsmedelstillsyn. Enligt förslaget skulle det finnas möjligheter för en kommun att avtala med en annan kommun om att utföra sådana uppgifter som inte innebär beslut i ärenden eller att uppdra åt anställd i en annan kommun att fatta beslut i vissa ärenden.

Revisorerna stödjer detta förslag. De små kommunernas förutsättningar att bedriva livsmedelstillsyn har uppmärksammats av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, kommuner samt i olika utredningar. Statens uppgift i detta sammanhang är att skapa förutsättningar för olika samverkansformer genom att ändra gällande reglering. Det är sedan kommunernas ansvar att ta till vara dessa möjligheter.

Revisorerna vill samtidigt framhålla att de förändringar av avgiftssystemet som tidigare har föreslagits syftar till att skapa avsevärt bättre möjligheter för samtliga kommuner att säkerställa resurser för livsmedelstillsyn än vad som finns i dag. Detta förhållande torde vara särskilt betydelsefullt för små och resurssvaga kommuner.

En sista utväg att komma till rätta med konstaterade problem inom den kommunala tillsynsverksamheten är att Livsmedelsverket övertar tillsynsansvaret för en anläggning eller alla anläggningar i en hel kommun. I det sistnämnda fallet bör regeringen besluta om en sådan åtgärd.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen lägger fram förslag till förändringar av livsmedelslagen för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra vad gäller livsmedelstillsynen. Det bör finnas möjligheter för en kommun att avtala med en annan kommun om att utföra sådana uppgifter som inte innebär beslut i ärenden eller att uppdra åt anställd i en annan kommun att fatta beslut i vissa ärenden.
- regeringen bör kunna besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun ska överföras till Livsmedelsverket.

Rapporteringen behöver förbättras

Revisorerna kan konstatera att de uppgifter om livsmedelstillsynen som kommunerna lämnar till Livsmedelsverket i den årliga rapporteringen är bristfälliga. Väsentliga uppgifter såsom kostnader för verksamheten är undermåliga och uppgifterna om resurser, dvs. årsarbetskrafter eller inspektörer, är inte fullständiga. Revisorerna anser att det är mycket viktigt att det sker en förbättring av kommunernas rapportering till Livsmedelsverket.

Enligt revisorernas uppfattning bör sanktionsmöjligheter övervägas för de kommuner som inte lämnar efterfrågade uppgifter. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att ett vite utgår vid utebliven rapportering. Kommunernas rapportering är väsentlig dels för Livsmedelsverkets behov för att fullgöra uppgiften med att leda och samordna tillsynsverksamheten, dels för de rapporteringskrav till kommissionen som finns.

Ett problem med Livsmedelsverkets sammanställning och redovisning av kommunernas uppgifter är att det sker en stor tidsfördröjning mellan kommunernas rapportering och Livsmedelsverkets publicering av resultaten. Detta beror bl.a. på försenade svar från kommunerna.

Ett annat problem är att Livsmedelsverket inte genomför några fördjupade analyser på grundval av kommunernas rapportering.

Regeringen bör därför uppdra åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultatet.

Livsmedelsverket har dels i årsredovisningar, dels på grundval av kommunernas årliga rapportering redovisat resultatet av den kommunala livsmedelstillsynen till regeringen. Under ett antal år har Livsmedelsverket rapporterat om de brister som verket har uppmärksammat i den kommunala tillsynen.

Regeringen har tagit initiativ till olika utredningar, men har i övrigt inte vidtagit några åtgärder med anledning av Livsmedelsverkets rapportering.

Riksdagen får för närvarande ingen information om resultatet av den kommunala livsmedelstillsynen. Redovisningen i budgetpropositionen är inte resultatenriktad.

Revisorerna föreslår att regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga livsmedelstillsynen. Informationen bör omfatta både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsynsverksamhet. Därigenom

tillgodoses riksdagens behov av överblick över hur den offentliga livsmedelstillsynen fungerar. Detta är av särskild betydelse dels för återföring till riksdagen av hur lagstiftningen fungerar, dels i relation till vårt medlemskap inom EU.

2001/02:RR19
Bilaga 1

Revisorerna föreslår att:

- regeringen utreder vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga att vidta när kommuner inte uppfyller rapporteringskraven. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att ett vite utgår vid utebliven rapportering.
- regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultatet.
- regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga tillsynen.

Hur används sanktionssystemet?

Ansvarsbestämmelserna i livsmedelslagen ändrades år 1989. Tillsynsmyndigheterna fick bl.a. en allmän skyldighet att verka för att överträdelser beivras. Straffsatsen för brott mot livsmedelslagen höjdes till två år i grova fall. Syftet med dessa regeländringar var att öka respekten för livsmedelslagen.

Befintlig statistik visar att användningen av sanktioner sannolikt inte har fått den omfattning som avsågs i samband med 1989 års riksdagsbeslut. Åtalsanmälan är mycket sällsynt. År 1999 gjordes 33 anmälningar om åtalsprövning. Vitesföreläggande utfärdades vid 74 tillfällen. I Sverige finns ca 52 000 anläggningar som är föremål för livsmedelstillsyn. I förhållande till såväl antal anläggningar som att konstaterade brister inte är helt ovanligt torde nuvarande användning av sanktioner vara tämligen begränsad.

Det uppges vara svårt för tillsynsmyndigheterna att få gehör hos polis- och åklagarmyndigheter vid anmälningar om brott mot livsmedelslagstiftningen. Vid en rättsbehandling som resulterar i en fällande dom är påföljden vanligtvis låga bötesbelopp. Vitesföreläggande anses vara en mer användbar sanktion för att komma till rätta med konstaterade brister.

Enligt Livsmedelsverket varierar tillämpningen av sanktionssystemet mellan olika kommuner. Som orsak till detta framförs bristande juridisk kompetens i kommunerna.

Livsmedelsverket har dock inte utarbetat någon vägledning för tillämpning av sanktionsinstrumenten.

Vid revisorernas tidigare granskning av livsmedelstillsynen, som gjordes för omkring sju år sedan, framhölls att flertalet kommuner bör kunna stärka sin tillsynsverksamhet genom bättre kunskap om rättstillämpningen inom livsmedelslagstiftningen (förslag 1994/95:RR8).

Livsmedelsverket redovisade i sitt remissvar med anledning av revisorer-
nas rapport att verket redan hade beslutat att införa en rutin som innebar att
kommunerna fick del av rättsfall.

Revisorerna konstaterar i denna granskning att verket enbart publicerar
principiellt viktiga rättsfall.

Enligt Livsmedelsverket varierar den juridiska kompetensen i kommuner-
na. Det är därför väsentligt att Livsmedelsverket undersöker vilket behov
som finns av att utarbeta vägledningar för tillämpning av sanktionssystemet.

Revisorerna konstaterar samtidigt att myndigheterna nu har större möjlig-
heter än tidigare att ge offentlighet åt resultat från tillsynen. Livsmedelsver-
ket anser att ett offentliggörande av brister kan vara ett mycket verksamt
medel för att åstadkomma rättelse. Revisorerna delar denna uppfattning.
Livsmedelsverket bör, enligt revisorernas uppfattning, utarbeta lämplig in-
formation till tillsynsmyndigheterna i syfte att underlätta för de kommunala
tillsynsmyndigheterna att offentliggöra resultat från tillsynen.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att utreda behovet av att utar-
beta vägledningar för tillämpningar av sanktionssystemet.
- Livsmedelsverket tillhandahåller befintligt underlag som kan vara till
stöd för tillämpningen i tillsynsarbetet.
- regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att utarbeta lämplig information
i syfte att underlätta för kommunerna att offentliggöra resultat från till-
synen.

Kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige

Europeiska kommissionen övervakar medlemsländernas efterlevnad av re-
gelverket genom utvärderingar.

Resultatet av kommissionens utvärderingar av den svenska livsmedelstill-
synen visar att både Livsmedelsverkets och kommunernas tillsyn har brister
vad gäller tillsynsfrekvens, tillvägagångssätt och resurser.

Kommissionen anser att orsaken till variationen i kommunernas tillsyns-
verksamhet bl.a. består i bristande styrning av Livsmedelsverket. Kommiss-
ionen anser att Livsmedelsverkets styrning kan bli bättre. Livsmedelsverket
får också kritik för styrningen av besiktningsveterinärsorganisationen som
ligger inom verkets egen organisation. De åtgärder som Livsmedelsverket
har vidtagit med anledning av kommissionens kritik rör främst de anlägg-
ningar som verket självt har ett tillsynsansvar för.

Livsmedelsverket har i ett svar till kommissionen framhållit att den
svenska grundlagen förhindrar verket att styra kommunerna hårdare än vad
man gör i dag. Revisorerna delar inte denna uppfattning. I denna granskning
har revisorerna konstaterat att Livsmedelsverket har långtgående befogen-
heter att styra kommunerna. Livsmedelsverket använder i mycket begränsad
utsträckning de möjligheter som regeringen har delegerat till verket.

Revisorerna anser att det är angeläget att Livsmedelsverket vidtar och redovisar vidtagna åtgärder med anledning av kritik från kommissionen. Livsmedelsverkets åtgärder bör, enligt revisorernas mening, avse samtliga punkter som kommissionen har kritiserat.

Revisorerna anser att det också är angeläget att Livsmedelsverket förbättrar informationen om resultatet av kommissionens utvärderingar och vilka åtgärder som vidtas med anledning av kritik från kommissionen.

Revisorerna föreslår att:

- regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att i sin årsredovisning dels redovisa kommissionens synpunkter på livsmedelstillsynen i Sverige, dels redovisa vilka åtgärder som verket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik.

Behöver ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förändras?

Revisorerna har i denna rapport uppmärksammat ett antal områden där det finns behov av att genomföra större eller mindre förändringar som syftar till att åstadkomma en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet.

Revisorerna har under denna granskning inte funnit några motiv för att överväga en radikalt förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun avseende livsmedelstillsynen. Sådana förändringar skulle kunna vara att all tillsynsverksamhet decentraliserades till kommunerna eller att all tillsynsverksamhet förstatligas.

Den förstnämnda förändringen skulle innebära ett stort åtagande för Livsmedelsverket att främst utbilda men även att kontrollera att den kommunala tillsynsverksamheten sker i enlighet med gällande regelverk. Revisorerna har i denna granskning kunnat konstatera att Livsmedelsverkets nuvarande kontroll av den kommunala tillsynsverksamheten är alltför begränsad och att den har minskat över tiden.

Ett förstatligande av livsmedelstillsynen skulle enligt revisorernas uppfattning knappast innebära ett effektivare resursutnyttjande. Tillsynsobjektens antal och spridning talar för en fortsatt kommunal tillsynsverksamhet. Av Sveriges 52 000 anläggningar är ca 80 % mindre anläggningar som sysselsätter mindre än 4 årsarbetskrafter. Tillsynsobjekten är spridda från Riksgränsen i norr till Smygehuk i söder.

Inom den kommunala livsmedelstillsynen finns också möjlighet att tillvarata samordningsvinster med annan kommunal verksamhet, t.ex. miljö- och hälsoskydd samt plan- och byggverksamhet.

Således talar närhetsprincipen och effektivitetsskäl för en fortsatt kommunal livsmedelstillsyn. I kombination med ett reformerat finansierings- och avgiftssystem samt en mer aktiv styrning och samordning från Livsmedelsverket bör förutsättningar finnas för en fullgod livsmedelstillsyn i hela landet.

Delfi Marknadspartner AB 2000. *Storhushållsguiden*.

EU-kommissionen (1996), *Results on the evaluation of the official foodstuffs control system in Sweden by the European Commission Foodstuffs Assessment Team*

EU-kommissionen (1998), *Utfall av det andra besöket av Europeiska kommissionens team för bedömning av livsmedel för att utvärdera systemet för offentlig kontroll av livsmedel i Sverige*

EU-kommissionen / FVO (2000), DG(SANCO)/1134/2000, *Final report of a mission carried out in Sweden from 3 april to 7 april 2000 in order to evaluate the official foodstuffs control system and in particular the implementation of control on food of non-animal origin*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1153/1999, *Utkast till rapport från en inspektionsresa till Sverige den 27 september till den 1 oktober 1999 om utvärderingen av tillämpningen av rådets direktiv 92/46/EEG om fastställande av hygienregler för produktion och utsläppande på marknaden av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1135/2000, *Slutlig rapport om ett uppdrag utfört i Sverige 3 – 14 april 2000 angående livsmedelsproduktion – fjäderkött*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1189/2000, *Slutlig rapport om ett besök i Sverige 18 – 22 september 2000 inom området kontrollsystem för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samt för rester av bekämpningsmedel i livsmedel med vegetabiliskt ursprung*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1216/2000, *Slutlig rapport om ett besök i Sverige den 4 – 8 september 2000 för att utvärdera kontrollförfarandena i samband med produktion och utsläppande på marknaden av köttprodukter, köttberedningar, malet kött och inälvspanprodukter*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1226/2000, *Slutlig rapport om ett besök i Sverige 16 – 20 oktober 2000 för att utvärdera kontrollförfarandena i samband med produktionen av kött från vilda djur i hägn och viltkött*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1271/2000, *Final report of a mission to Sweden from 23 to 27 oktober 2000 concerning border inspection posts*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/3236/2001, *Report of a mission carried out in Sweden from 5/02/2001 to 9/02/2001 in order to evaluate the application of control measures to protect against bovine spongiform encephalopathy (BSE)*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1218/1999, *Final report on a mission carried out in Finland from 25 October to 29 October 1999 in order to evaluate the official foodstuffs control system and in particular the implementation of controls of food of non-animal origin in the retail sector*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1258/2000, *Final report on a mission carried out in Italy from 18 to 22 September 2000 in order to evaluate the official foodstuffs control system and in particular the implementation of controls of food of non-animal origin in the retail sector*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1259/2000, *Final report on a mission carried out in Germany from 30 October to 3 November 2000 in order to evaluate the official foodstuffs control system and in particular the implementation of controls of food of non-animal origin in the retail sector*

EU-kommissionen / FVO, DG(SANCO)/1260/2000, *Final report on a mission carried out in the Netherlands from 11th December to 15th December 2000 in order to evaluate the official foodstuffs control system and in particular the implementation of controls of food of non-animal origin in the retail sector*

Jordbruksutskottets betänkanden 1989/90:JoU14, 1989/90:JoU8

Konkurrensverket 2000. *Konkurrensen i Sverige*.

Konsumentkooperationen 2000. *Tilltro till särarten. Verksamheten 2000*.

Lagutskottets betänkande 1994/95:LU20

Livsmedelsverket (2000): *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbets-sätt, organisation och finansiering*. Rapport 9-2000

Livsmedelsverkets *förslag till normer och avgifter för anläggningar som producerar livsmedel med animalisk innehåll*. 1995-03-22. Dnr ad845/94

Livsmedelsverket *Rapportering om livsmedelstillsynen* 21/95, 21/96, 31/97, 20/98, 16/99

Livsmedelsverket (2001-01-21), *Sveriges kommentarer till utkastet till rapport från inspektionsresa den 27 september – 1 oktober 1999 avseende tillämpning av direktiv 92/46/EEG*

Livsmedelsverket (2000-07-14), *Sweden's comments on the draft report on the mission to Sweden on 3 – 7 April 2000*

Livsmedelsverket *Årsredovisningar för åren 1991/92-2000*

Livsmedelsverket (1998) *Livsmedelstillsyn, Information till företag som hanterar livsmedel. Din och kundens garanti för säkra livsmedel*

Länsstyrelsernas *årsredovisningar år 2000*

Naturvårdsverket (2000) *Kommunernas organisation för tillsyn över miljö-farlig verksamhet*, Rapport 5127

Prop. 1988/89:68 *Livsmedelskontroll*

Prop. 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för år 2000*, utgiftsområde 23

Prop. 2000/2001, *Budgetpropositionen för år 2001*, utgiftsområde 23

Riksdagens revisorers förslag angående *Kontroll av livsmedel*, Förslag till riksdagen 1994/95:RR8

2001/02:RR19
Bilaga 1

Riksdagsskrivelse 1994/95:268, 269

Regeringens skrivelse, *Om ett nytt avgiftssystem inom livsmedelskontrollen*, Skr. 1989/90:45

RRV *Revisionspromemoria* (2001-03-30)

SCB 2000. *BASFAKTA 2000. Tabeller ur företagsregistret*.

SCB 1999. *Företagsstatistik 1999*

SCB 2000. *När mat kommer på tal - tabeller om mat*.

SOU 1993:40 *Beskattningsmaktens gränser*

SOU 1998:61 *Livsmedelstillsynen i Sverige*

Statskontoret 2001:14, *Analys av EU-medlemsskapets effekter på svensk statlig tillsyn* (2001-09-14)

Statsliggare åren 1991-2001, utgiftsområdena 18 och 23

Svenska kommunförbundet *Bruttokostnader för livsmedelstillsyn i kommunerna* promemoria (2001-10-29)

Svenska kommunförbundet (2000) *Miljö- & hälsoskydd i kommunerna en enkätundersökning 2000*

Andersson, Jan Olof, kansliråd Finansdepartementet
 Andersson, Johanna, enhetschef Göteborgs kommun
 Boman, Maria, avdelningschef Göteborgs kommun
 Boström, Ulrika, departementssekreterare Jordbruksdepartementet
 Brattström, Rolf, kvalitetschef KF
 Edholm, Arne, senior adviser Svenska Kommunförbundet
 Elferson, Cajsa, departementssekreterare Jordbruksdepartementet
 Ericsson, Bo, direktör, Livsmedelshandlareförbundet
 Eriksson, Göran, avdelningen för utbildning och säkerhet Vivo Stockholm
 Falkenmark, Andreas, affärsområdeschef Coop Forum
 Fins, Lars, affärsområdeschef Gröna konsum
 Fladvad, Lars, projektledare Svenska Kommunförbundet
 Hallgren, Anders, förbundssekreterare ICA
 Hansson-Palo, Holger miljö- och byggchef Bodens kommun
 Holm, Maria, enhetschef Göteborgs kommun
 Håkansson, Gunnar säljledare Vivo Stockholm
 Johansson Sten, departementsråd Tillsynsutredningen
 Karner, Fredrik, livsmedelsinspektör Göteborgs kommun
 Lantto, Johny, miljö- och byggchef Pajala kommun
 Lindgren, Erik, organisationsdirektör Statskontoret
 Lindström, Anders, generalsekreterare Sveriges Konsumentråd
 Lundin, Linda, miljö- och hälsoskyddsinspektör Bodens kommun
 Lönnblad, Anders, departementsråd Jordbruksdepartementet
 Movitz, Jan, chefsutredare Livsmedelsverket
 Nilsson, Jeanette, jurist Livsmedelsverket
 Nilsson, Lars, ordförande Miljö- och byggnämnden i Bodens kommun
 Norbelie, Bertil, generaldirektör Livsmedelsverket
 Nyrén, Allan, vice VD Sveriges Hotell & Restaurangföretagare
 Ovegård, Mats, ansvarig för kvalitet i butik ICA
 Rydberg, Sven, f.d. stadsveterinär Stockholms kommun
 Röken, Barbro, länsveterinär Länsstyrelsen i Östergötland
 Schöndahl, Leif, bitr. direktör Göteborgs kommun
 Sojdelius, Lars-Erik, kanslichef miljö- och jordbruksutskottet
 Stjernstedt, Johanna, departementssekreterare Jordbruksdepartementet
 Sundström, Micael, utredningssekreterare Göteborgs kommun
 Svensson, Bo, direktör Göteborgs kommun
 Söderberg, Barbro, departementssekreterare Jordbruksdepartementet
 Törme, Martina, miljö- och hälsoskyddsinspektör Pajala kommun
 Wilhelmsson-Alexis, Greta, länsveterinär Norrbottens län

Studiebesök:

Signal & Andersson Eft. AB, Göteborg
 AB Åke Sreiber, Göteborg

Bilaga 1 – EG-förordningar om livsmedel

Sammanställningen av förordningar baseras på regeringens tillkännagivande (SFS 2001:801) om de EG-förordningar som kompletteras av livsmedelslagen, samt kompletteringar från Livsmedelsverket.

I regeringens tillkännagivande identifieras 22 förordningar som kompletteras av livsmedelslagen. På sin webbplats tar Livsmedelsverket upp ytterligare 16 förordningar som inte nämns i regeringens tillkännagivande.⁸⁶ Livsmedelsverket har dessutom under denna granskning i två olika omgångar identifierat ytterligare 25 förordningar som varken nämns i regeringens tillkännagivande eller finns på verkets webbplats.

Sammanlagt har totalt 63 förordningar med relevans för livsmedelstillsynen identifierats. Mot bakgrund av de svårigheter som kan konstateras vid redovisningen av gällande förordningar är det inte helt säkert att förteckningen i denna bilaga är fullständig.

År	Nummer	Förordning
----	--------	------------

Förordningar identifierade i regeringens tillkännagivande

1966	136/66	Den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter.
1987	1898/87	Skydd av beteckningar som används vid saluhållande av mjölk och mjölkprodukter.
1989	1576/89	Allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av spritdrycker.
	2136/89	Gemensamma marknadsnormer för konserverade sardiner.
1990	737/90	Villkoren för import av jordbruksprodukter med ursprung i tredje land efter olyckan vid kärnkraftverket i Tjernobyl.
	1906/90	Vissa handelsnormer för fjäderfä.
	1907/90	Vissa handelsnormer för ägg.
	2377/90	Inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel av animaliskt ursprung.

⁸⁶ <http://www.slv.se> (01-09-24).

1991	1601/91	Allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av aromatiserade viner, aromatiserade vinbaserade drycker och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter.
1992	1536/92	Gemensamma marknadsnormer för konserverad tonfisk och bonit.
1993	315/93	Fastställande av gemenskapsförfaranden för främmande ämnen i livsmedel.
1994	2991/94	Regler för bredbara fetter.
1996	2232/96	Gemenskapsregler för aromämnen som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel.
1997	258/97 2596/97 2597/97	Nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser. Förlängningen av den frist som föreskrivs i artikel 149.1 i Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige. Ytterligare bestämmelser för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter med avseende på konsumtionsmjölk.
1998	1139/98	Obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv 79/112/EEG.
1999	1493/1999	Den gemensamma organisationen av marknaden för vin.
2000	50/2000 104/2000 1760/2000	Märkning av livsmedel och livsmedelsingredienser som innehåller genetiskt modifierade tillsatser och aromer eller sådana som framställts av genetiskt modifierade organismer. Den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97.
2001	999/2001	Fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati (TSE/BSE).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1**

Ytterligare förordningar på Livsmedelsverkets webbplats

1990	1014/90	Tillämpningsföreskrifter för spritdrycker.
	3201/90	Närmare bestämmelser om märkning av vin och druvmust.
1991	1274/91	Tillämpningsföreskrifter för ägg.
	2092/91	Ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel.
	2568/91	Egenskaper hos olivolja och olivolja av pressrester och om lämpliga analysmetoder.
1992	2081/92	Skydd för geografiska och ursprungsbeteckningar.
	2082/92	Särartsskydd för jordbruksprodukter och livsmedel.
1993	339/93	Kontroll av produktsäkerhet vid import från tredje land.
1994	1093/94	Marknadsordning för direktlandning av fisk från tredje land.
1998	280/98	Undantagsregler för konsumtionsmjölk som produceras i Finland och Sverige.
	2815/98	Marknadsordning för olivolja.
2000	104/2000	Den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
	1607/2000	Tillämpningsföreskrifter för kvalitetsvin framställt inom specialiserade områden.
	1622/2000	Gemenskapskodex för oenologiska metoder och behandlingar.
2001	466/2001	Fastställande av högsta tillåtna halt för vissa främmande ämnen i livsmedel.

Ytterligare förordningar identifierade av Livsmedelsverket

1990	2676/90	Framställande av gemensamma analysmetoder för vin.
1991	1538/91	Tillämpningsföreskrifter för fjäderfä till 1906/90.
1992	94/92	Import från tredje land.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

	2009/92	Gemenskapsmetoder för analys av jordbruksalkohol som används vid framställning av spritdrycker, aromatiserade viner, aromatiserade vinbaserade drycker och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter.
1993	207/93	Ingredienser som inte är av jordbruksursprung, processhjälpmedel samt icke ekologiskt framställda ingredienser.
	1848/93	Tillämpningsföreskrifter för särartsskydd till 2082/92.
	2037/93	Tillämpningsföreskrifter för geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar till 2081/92.
1994	122/94	Tillämpningsföreskrifter om definition, beskrivning och presentation av aromatiserade viner, aromatiserade vinbaserade drycker och aromatiserade cocktails av vinprodukter.
1995	554/95	Närmare bestämmelser om beskrivning och presentation av mousserande vin och mousserande vin med tillsatt koldioxid.
1996	1107/96	Registrering av geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar.
	2400/96	Upptagande av vissa namn i registret över beteckningar.
1997	194/97	Högsta tillåtna halter av främmande ämnen.
	577/97	Tillämpningsföreskrifter för mjölk och mjölkprodukter till 1898/87.
	2301/97	Benämningar i registret över skyddade särarter.
1999	872/1999	Upptagande av vissa namn i registret över beteckningar.
	1804/1999	Ekologisk produktion; animalier.
2000	169/2000	Tillfälligt undantag för mjölk producerad i Sverige; fetthalter.
	1565/00	Utvärderingsprogram för aromämnen.
	1608/2000	Övergångsåtgärder i väntan på slutliga tillämpningsbestämmelser för EG 1493/1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin.
	2729/2000	Tillämpningsföreskrifter för kontroller inom vinsektorn.
	2870/2000	Gemenskapsmetoder för analys av spritdrycker.
2001	883/2001	Tillämpningsföreskrifter för handeln med produkter inom vinsektorn med tredje land.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

884/2001	Tillämpningsföreskrifter för följedokument vid transport av vinprodukter och för register som skall föras inom vinsektorn.	Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
1037/2001	Om tillstånd för utbudande och levererans för direkt konsumtion av vissa importerade viner som kan ha varit föremål för otillåtna oenologiska metoder enligt förordning (EG) nr 1493/1999.	.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
1788/2001	Kontrollintyg för import från tredje land.	. Bilaga 1

Bilaga 2 – Livsmedelssektorn

Allmänt om livsmedelssektorn

Livsmedelssektorn kan delas in i fyra led som motsvarar olika skeden i livsmedelskedjan. Första ledet består av *råvaruproduktion* (ibland även kallad för *primärproduktion*) inom jordbruk, trädgårdsbruk, jakt, vattenbruk och fiske. Andra ledet är *förädlingsledet* som främst avser tillverkningen i livsmedelsindustrin. I tredje ledet, *distributionsledet*, sprids maten via lagercentraler och affärer för att sedan konsumeras i det fjärde och sista ledet, *konsumtionsledet*. Detta led inkluderar inte bara konsumtion i hemmet utan innefattar även det vi äter via olika former av storhushåll, t.ex. restauranger och skolbespisningar.

Med livsmedel avses enligt livsmedelslagen matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor, dock inte läkemedel. Enligt förarbetena till livsmedelslagen bör en råvara ur livsmedelshygienisk synpunkt bedömas som livsmedel på ett så tidigt stadium i beredningsproceduren som möjligt.⁸⁷ Detta innebär att råvaruproduktionen i huvudsak inte underkastas den livsmedelstillsyn som rapporten avser att studera. Livsmedelstillsynen koncentreras i stället till de övriga tre leden, inklusive konsumtionsledet i de fall maten lagas i storhushåll. Således kommer denna bilaga om livsmedelssektorn att fokusera på de tre sistnämnda leden.⁸⁸ Totalt finns det ca 48 000 arbetsställen med 284 000 sysselsatta inom livsmedelsindustrin, parti- och detaljhandeln samt storhushållsbranschen.

Förädlingsledet: Livsmedelsindustrin

Livsmedelsindustrin utgör en av landets största industrisektorer. Med livsmedelsindustrin avses den industri som förädlar råvaror genom att mala, stycka, blanda, värmebehandla, konservera, baka etc. Beroende på om man ser till omsättning eller antal anställda är livsmedelsindustrin landets fjärde respektive femte största industrisektor. År 1999 omsatte livsmedelsindustrin 133 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 11 % av hela industrisektorns totala produktionsvärde. Med drygt 61 000 anställda 1999 svarade livsmedelsindustrin för 9 % av industrisysselsättningen i Sverige.⁸⁹

Livsmedelsindustrin är en av de geografiskt mest spridda industrierna i landet. De senaste decennierna har livsmedelsindustrin blivit alltmer regionalt centrerad. I Skåne, Västsverige och Stockholmsområdet återfinns sam-

⁸⁷ SOU 1998:61 s. 27

⁸⁸ Gränserna är dock flytande mellan råvaruledet och övriga led. T.ex. är potatis och mjölk råvara när den lämnar gården medan kreatur blir råvara först när de slaktas.

⁸⁹ www.livsmedelssverige.org/jordbord/industri.htm. 2001-09-27.

manlagt drygt hälften av alla sysselsätta inom livsmedelsindustrin. De främsta undantagen är charkuteri-, bageri- och mejeriindustrin som är relativt regionalt utspridda.⁹⁰ Mest betydelsefull ur sysselsättningssynpunkt är livsmedelsindustrin på Gotland och i Skåne där den svarar för 30 respektive 25 % av sysselsättningen.⁹¹

Sedan 1970-talet har utvecklingen i Sverige gått mot allt större företag. Genom olika uppköp har produktionen koncentrerats till färre och större produktionsenheter. Mellan 1970 och 1990-talets slut halverades antalet arbetsställen medan antalet anställda minskade med en femtedel.⁹² Konkurrensverket spår att koncentrationen kommer att öka ytterligare genom fler fusioner, både med utländska och inhemska företag.⁹³

I tabell 1 redovisas antalet anställda och arbetsställen inom livsmedelsindustrin, fördelat på olika branscher.

Tabell 1 Branschdata för livsmedels- och dryckesvaruindustri inkl. alkoholhaltiga drycker 1999

	Antal anställda, tusental (avrundat i hundratal)	Antal arbetsställen
Slakterier och köttvaruindustri (inklusive fodermedelsindustri)	14 900	661
Fisk- och fiskberedningsindustri	1 900	192
Frukt-, bär- och grönsaksindustri	3 700	171
Olje- och fettvaruindustri	1 500	44
Mejerier och glassindustri	8 800	188
Kvarnprodukt- och stärkelseindustri	1 400	163
Bagerier, knäckebröds- och kexindustri	14 000	1 489
Choklad- och konfektyrindustri	3 500	163
Övrig livsmedelsindustri (t.ex. tillverkning av socker, pasta, te, kaffe m.m.)	5 600	166
Alkoholhaltiga drycker	3 200	102
Mineralvatten- och läskedrycksindustrin	2 800	70
Totalt	61 300	3409

Källa: SCB 1999: *Företagsstatistik 1999*.⁹⁴

Tabellen visar att det år 1999 fanns ca 61 000 sysselsatta på 3 400 arbetsplatser inom livsmedelsindustrin. År 2000 hade antalet sysselsatta och arbets-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

⁹⁰ SOU 1998:61

⁹¹ Livsmedelsindustriernas hemsida, www.li.se/0-0.htm 2001-09-28

⁹² SOU 1998:61 s. 28

⁹³ Konkurrensverket 2000. *Konkurrensen i Sverige*. s. 141

⁹⁴ Uppdelningen av statistiken på olika branscher är gjord enligt Svensk standard för svensk näringslivsindelning (SNI 92).

platser sjunkit till 60 000 respektive 3 200.⁹⁵ Flest sysselsatta finns det i slakteri- och köttvarubranschen samt i bageribranschen.

I tabell 2 nedan redovisas antalet arbetsställen inom livsmedelsindustrin med inga, få eller många anställda samt det totala antalet anställda inom varje kategori.

Tabell 2 Antal arbetsställen i livsmedelsindustrin indelade efter antal anställda, 2000

	Antal arbets- ställen (total)	Procentuell andel arbets- ställen (pro- cent)	Antal an- ställda i kategorin (hundratal)	Procentuell andel an- ställda i kategorin (hela pro- cent)
0 anställda	1 230	38,5	-	-
1–9 anställda	1 230	38,5	4 600	8
10–49 anställda	520	16	10 900	19
50– anställda	220	7	42 800	73
Totalt	3200	100	58 300	100

Källa: SCB 2000: *Basfakta 2000. Tabeller ur företagsregistret*. Tabell 2.

Av tabell 2 framgår att en majoritet av de 3 200 arbetsställena inom livsmedelsindustrin har få anställda. Andelen egna företagare utan anställda utgör knappt 39 % och lika många hamnar i kategorin 1–9 anställda. Därmed har nästan 80 % av arbetsplatserna nio eller färre anställda. 7 % av arbetsställena har 50 eller fler anställda. Dessa arbetsställen svarar för 73 % av de 58 000 anställda inom industrin. År 2000 var totalt 59 500 sysselsatta inom livsmedelsindustrin (egna företagare plus anställda).

Distributionsledet: Parti- och detaljhandel

Distributionsledet – ofta kallat dagligvaruhandeln – omfattar två led: partihandeln och detaljhandeln. Med partihandel avses grossist- och leverantörförsäljning som riktar sig till andra konsumenter än slutkonsumenterna. Partihandelns kunder är därmed i huvudsak detaljhandeln och storkök, såsom restauranger och den offentliga sektorns kök. Till detaljhandeln räknas försäljning i livsmedelsbutik, kiosker, torghandel och ambulerande försäljning.⁹⁶

Den svenska dagligvaruhandeln kännetecknas av att det råder en stark integration mellan parti- och detaljhandel samt av att marknaden domineras av tre block: ICA, Konsumentkooperationen (KF) och Axfood.

I KF ingår Gröna Konsum, OBS!, B&W samt Robin Hood. I KF pågår ett arbete med att samla alla dessa dagligvarubutiker under det gemensamma namnet Coop.

⁹⁵ SCB 2000. *BASFakta 2000. Tabeller ur företagsregistret*. Tabell 2.

⁹⁶ SOU 1998:61 s. 29 ff.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Axfood bildades våren 2000 i och med en sammanslagning av Hemköp, D&D Dagligvaror (tidigare D-gruppen), Spar Sverige, Spar Inn snabbgross samt Spar Finland. Axfoods verksamhet omfattar helägd parti- och detaljhandel och butiksp profiler som Hemköp, Willy:s, Spar, Vivo samt Tempo.⁹⁷

År 1999 svarade de stora aktörerna sammanlagt för knappt 90 % av omsättningen i dagligvarubutikerna. ICA svarade för 44 % och KF för 22 % av omsättningen. Axel Johnsson AB:s och D&D dagligvarors butiker – som i dag utgör huvuddelen av Axfood – svarade för 22,5 % av omsättningen. Dessa fyra kedjors sammanlagda marknadsandel har varit stabil över lång tid.⁹⁸

Sett till vilka som förser dagligvarumarknaden med varor är de tre nämnda blocken fortfarande dominerande, om än inte lika starka. År 1998 stod de för drygt 70 % av omsättningen av dagligvaror i detaljlistledet via sina grossister och leverantörer. Av dessa 70 % svarade ICA ensamt för hälften.⁹⁹

Konkurrensverket bedömer att dagligvarukedjorna kommer att bli än mer integrerade och centraliserade än de är i dag. Expansionen kommer att ske genom uppköp av olika slag samt genom samarbete med närliggande verksamheter, t.ex. bensinstationshandeln. Handeln kommer också att stärka sin position i framtiden genom ökad användning av egna varumärken och utökade bonussystem som skapar lojala kunder.¹⁰⁰

Partihandeln

Partihandeln sysselsätter 28 000 personer fördelade på 4 800 arbetsplatser. Av arbetsplatserna har knappt 90 % nio eller färre anställda. Dessa små arbetsplatser sysselsätter totalt en knapp tredjedel av det totala antalet sysselsatta i branschen. Knappt 2 % av arbetsplatserna har 50 eller fler anställda men sysselsätter 40 % av det totala antalet sysselsatta.¹⁰¹

Detaljhandeln

I Sverige finns det ca 7 600 s.k. dagligvarubutiker med knappt 70 000 sysselsatta som helt eller delvis säljer livsmedel.¹⁰² Av det som säljs i dagligvarubutikerna utgör livsmedel tre fjärdedelar. Resterande fjärdedel är bl.a. kemisk-tekniska artiklar, tobak, tidningar m.m.¹⁰³

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

⁹⁷ www.axfood.se/om_axfood/om_axfood2.htm 2001-10-22

⁹⁸ www.konsumentverket.se/html-sidor/statistik_2000/Omsattning.html 2001-09-27

⁹⁹ SCB 2000. *När mat kommer på tal - tabeller om mat*. s. 38

¹⁰⁰ Konkurrensverket 2000. *Konkurrensen i Sverige*. s. 141

¹⁰¹ SCB 2000. *BASFAKTA 2000. Tabeller ur företagsregistret*. Tabell 2.

¹⁰² SCB 2000. *BASFAKTA 2000. Tabeller ur företagsregistret*. Tabell 2. I denna statistik kallas inte kategorin "dagligvarubranschen" utan "SNI 5211. Butiker, varuhus och stormarknad. brett sortiment, mest livsmedel."

¹⁰³ SCB 2000. *När mat kommer på tal - tabeller om mat*. s. 38

Dagligvarubutikerna har genomgått stora förändringar sedan mitten av 1970-talet. Antalet stormarknader och små servicebutiker har ökat avsevärt medan antalet mellanstora butiker har minskat.

I tabell 3 nedan redovisas antalet arbetsställen inom dagligvarubutiksbranschen med inga, få eller många anställda samt det totala antalet anställda inom varje kategori.

Tabell 3 Antal arbetsställen i dagligvarubutiksbranschen indelade efter antalet anställda, 2000

	Antal arbetsställen (total)	Procentuell andel arbetsställen (hela procent)	Antal anställda i kategorin (hundratal)	Procentuell andel anställda i kategorin (hela procent)
0 anställda	2 960	39	–	–
1–9 anställda	2 710	35	10 800	16
10–49 anställda	1 750	23	34 800	53
50– anställda	220	3	20 400	31
Totalt	7 640	100	66 000	100

Källa: SCB 2000. *Basfakta 2000. Tabeller ur företagsregistret*. Tabell 2.

Som framgår av tabell 3 fanns det år 2000 ca 7 600 arbetsställen med 69 000 sysselsatta (egna företagare plus anställda) inom dagligvarubutiksbranschen.

De arbetsställen som har 1–9 anställda (35 %) eller drivs av egna företagare utan anställda (39 %) utgör en majoritet, sammanlagt 74 %. De stora arbetsplatserna med 50 eller fler anställda är få, bara 3 %, men står för en tredjedel av de 66 000 anställda i branschen. En majoritet, 53 %, av det totala antalet anställda har dagligvarubutiker med 10–49 anställda.

Konsumtionsledet: Offentliga och privatägda storhushåll

Storhushållen kan delas in i två grupper: offentliga och privata storhushåll. Till den offentliga sektorns storhushåll räknas storhushåll inom försvaret, kriminal- och socialvård samt skolor, barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård i offentlig regi. Till den privata sektorn hänförs främst storhushåll inom sjöfart, kommunikationer i form av tåg- och flyg, kommersiella restauranger, snabbmatsrestauranger och personalrestauranger.¹⁰⁴

År 1999 sysselsatte storhushållen drygt 127 000 människor, varav den offentliga sektorn stod för 42 000 och den privata resterande 85 000. Av dessa 127 000 var 103 000 årsanställda.¹⁰⁵ Samma år omfattade storhushållen 32 000 enheter, varav den privata sektorn stod för majoriteten med 18 000

¹⁰⁴ Delfi Marknadspartner AB 2000. *Storhushållsguiden 2000*. s. 6.

¹⁰⁵ Ibid. s. 78ff

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

enheter.¹⁰⁶ I tabell 4 nedan redovisas hur de 32 000 enheterna fördelas över olika typer av storhushåll.

Tabell 4 Totala antalet enheter 1999 fördelat på olika typer av storhushåll.

Typ av storhushåll	Antal (avrundat i tiotal)	Andel (procent)
Kommersiella restauranger	10 660	33,2
Fast food restauranger	5 390	16,8
Personalrestauranger	1 510	4,7
Skolor	5 910	18,4
Barnomsorg	4 950	15,4
Äldreomsorg	2 570	8,0
Sjukvård	480	1,5
Övriga offentliga	550	1,7
Sjöfart	100	0,3
	32 120	100

Källa: Delfi Marknadspartner AB 2000. *Storhushållsguiden*.

De kommersiella restaurangerna svarade för en tredjedel av storhushållen. Restaurangerna och fastfoodrestaurangerna (17 %) är de största aktörerna inom den privata delen av storhushållsbranschen. Inom den offentliga storhushållsbranschen är skol- och barnomsorgsstorkök flest till antalet med knappt 6 000 respektive 5 000 enheter.

De flesta storhushållen är små. De offentliga storhushållen är generellt sett oftare större än de privata.¹⁰⁷ 59 % av alla storhushåll serverar mindre än 150 måltider per dag. Endast 12 % av storhushållen serverar mer än 500 måltider per dag. Däremot står dessa 12 % för 55 % av det *totala* antalet serverade måltider. De 59 % som serverar mindre än 150 måltider svarar bara för 16 % av volymen.¹⁰⁸

Totalt serverar storhushållen 1,4 miljarder måltider varje år. Lite mer än hälften, 55 %, av dessa måltider serverades inom den privata sektorn. De kommersiella restaurangerna stod för 25 % och fastfood restaurangerna svarade för 23 % av det totala antalet storköksmåltider.¹⁰⁹

I tabell 5 nedan redovisas antalet arbetsställen inom storhushållsbranschen med inga, få eller många anställda samt det totala antalet anställda inom varje kategori.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

¹⁰⁶ Ibid s. 6ff

¹⁰⁷ Ibid s. 19. Siffrorna avser 1999.

¹⁰⁸ Ibid s. 19. Siffrorna avser 1999.

¹⁰⁹ Ibid s. 6

Tabell 5 Antal arbetsställen i storkökshälsbranschen indelade efter antal anställda, 2000.

	Antal arbetsställen (total)	Procentuell andel arbetsställen (hela procent)	Antal anställda i kategorin (hundratals)	Procentuell andel anställda i kategorin (hela procent)
0 anställda	9 970	53	–	–
1–9 anställda	7 480	39	23 000	38
10–49 anställda	1 300	7	23 900	39
50–anställda	160	1	13 700	23
Totalt	18 910	100	60 600	100

Källa: SCB 2000. *Basfakta 2000. Tabeller ur företagsregistret*. Tabell 2.

Tillgänglig statistik om storkökshälsbranschen är utformad på ett sätt som gör att flera arbetsställen som *både* innefattar storkök *och* annan verksamhet inte kan inkluderas i tabellen ovan.¹¹⁰ Det egentliga antalet sysselsatta är i verkligheten närmare 127 000 och antalet arbetsställen 32 000. Likväl ger tabell 6 en bra uppskattning av hur fördelningen ser ut mellan arbetsplatser med få eller många anställda.

Enligt tabell 5 drivs omkring 50 % av arbetsplatserna av egna företagare utan några anställda. Omkring 40 % av arbetsplatserna har 1–9 anställda. Inom storkökshälsbranschen har således ca 90 % av arbetsställen upp till nio anställda.

Mindre än 10 % av arbetsställena har tio eller fler anställda men svarar för drygt 60 % av det totala antalet anställda inom branschen.

¹¹⁰ I tabellen inkluderas följande kategorier: restauranger, barer och pubar, personalmatsalar, cateringföretag, centralkök för sjukhus, skolor och andra institutioner. Exkluderas gör t.ex. förskolor-, skolor- och äldreomsorgsinstitutioner som inte har centralkök samt andra verksamheter där storkök ingår men inte utgör huvudverksamheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden

Riksdagens revisorers rapport Hur styr staten livsmedelstillsynen? (rapport 2001/02:7) har remissbehandlats. 23 myndigheter, kommuner och organisationer gavs tillfälle att yttra sig. Följande 20 remissinstanser har svarat:

Justitieombudsmannen, JO
Statskontoret
Ekonomistyrningsverket, ESV
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Livsmedelsverket, SLV
Plan- och miljönämnden i Bodens kommun
Miljönämnden i Borlänge kommun
Miljönämnden i Göteborgs kommun
Miljönämnden i Helsingborgs stad
Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lidköpings kommun
Miljönämnden i Malmö stad
Plan- och miljönämnden i Pajala kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå kommun
Livsmedelsföretagen (Livsmedelsindustrin)
Svensk Dagligvaruhandel
Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR
Svenska Kommunförbundet
Sveriges Konsumentråd

Därutöver har Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Svenska Celiakiförbundet, Naturvetareförbundet och Lillemor Karlsson yttrat sig över revisorernas rapport.

De remissinstanser som gavs tillfälle att yttra sig över rapporten men avstod var Jordbruksdepartementet, Sveriges Konsumenter i Samverkan och Livsmedelsarbetareförbundet.

Sammanfattande bedömning

Remissinstanserna tillstyrker i allt väsentligt revisorernas förslag. Det finns dock delade meningar om revisorernas förslag om avgiftssystemet, nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt Livsmedelsverkets möjligheter att påverka och följa upp den kommunala verksamheten.

Remissinstanserna anser, i likhet med revisorerna, att finansierings- och avgiftssystemet behöver reformeras. Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län, samtliga kommuner och Svenska Kommunförbundet tillstyrker revisorernas förslag. Livsmedelsverket, branschorganisationer samt länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbott-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

tens län anser, till skillnad från revisorerna, att verksamheten helt eller huvudsakligen bör finansieras över anslag.

Vad gäller ansvarsfördelningen anser samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet, Statskontoret, länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län, i likhet med revisorerna, att nuvarande ansvarsfördelning bör bestå. Statskontoret förordar dock en utökad decentralisering till kommunerna, medan nämnda länsstyrelser anser att tillsynsansvar för anläggningar bör överföras från Livsmedelsverket till länsstyrelserna.

Livsmedelsverket, bransch- och konsumentorganisationer, länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser att livsmedelstillsynen bör förstärkas. Meningarna är dock delade om vem som ska svara för tillsynen. Livsmedelsverket, konsumentorganisationerna och ett par branschorganisationer anser att Livsmedelsverket bör ansvara för all livsmedelstillsyn i Sverige. Länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser att länsstyrelserna bör överta tillsynsansvaret från kommunerna.

Remissinstanserna tillstyrker revisorernas förslag som syftar till att Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av den kommunala tillsynen ska förbättras. Livsmedelsverket och Livsmedelsföretagen (livsmedelsindustrin) ifrågasätter dock om Livsmedelsverket kan styra den kommunala livsmedelstillsynen. Både Livsmedelsverket och Livsmedelsföretagen anser att sanktionsmöjligheter saknas eller att de befogenheter som verket har, t.ex. att överta tillsynsansvaret från kommunerna är ”en ganska kraftlös sanktion.”

Remissinstansernas allmänna synpunkter

Remissinstanserna är överlag positiva till rapporten och instämmer i den problembeskrivning som har presenterats i rapporten.

Statskontoret, länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län samt Plan- och miljönämnden i Bodens kommun, Miljönämnden i Borlänge kommun, Miljönämnden i Göteborgs kommun, Miljönämnden i Helsingborgs stad, Miljönämnden i Lidköping, Plan- och miljönämnden i Pajala, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå, Svenska Kommunförbundet samt Svensk Dagligvaruhandel delar i allt väsentligt revisorernas slutsatser och förslag.

Justitieombudsmannen har utifrån de synpunkter som JO har att beakta inget att erinra mot revisorernas förslag.

Ekonomistyrningsverket anser att flertalet av de slutsatser och överväganden som revisorerna lyfter fram är relevanta och motiverade. Verket betonar särskilt betydelsen av att åstadkomma förenklingar när det gäller finansiering och en ökad genomskinlighet i regelverket.

Länsstyrelsen i Östergötland delar många av revisorernas synpunkter om behovet av förbättringar inom livsmedelstillsynen.

Länsstyrelsen i Norrbotten anser att livsmedelstillsynen ska förstärkas. Länsstyrelsen anser dock att samtliga förslag bör genomföras om den nuvarande organisationen bibehålls.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Livsmedelsverket anser att revisorernas förslag inte är tillräckliga för att nå statsmakternas mål om en effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn i hela landet. ”Grundläggande problem som det stora antalet mycket små tillsynsmyndigheter, beroendeförhållande i myndighetsutövningen och bristande möjligheter för Livsmedelsverket att styra tillsynen kommer ändå att kvarstå.”

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun anser att revisorernas förslag kan bidra till att uppnå en bättre säkerhet och kvalitet i tillsynen. Ett stort problem är dock kommunernas tillsynsresurser. Enligt förvaltningen är det inte ovanligt att kommunala ekonomiska nedskärningar efter hand försvårar möjligheterna att genomföra en fullgod tillsyn.

Livsmedelsföretagen (livsmedelsindustrin) anser att livsmedelstillsynen ska anslagsfinansieras och förstatligas, eftersom Livsmedelsverket inte har tillräckliga befogenheter att styra kommunerna så att en likvärdig tillsyn uppnås. Företagen anser att det är svårt för verket att utöka stödet till kommunerna. ”Med kännedom om Livsmedelsverkets bristande ekonomiska resurser kan omfattningen av detta stöd dock knappast få större omfattning än i dag, om verket inte får ökade resurser.”

Svensk Dagligvaruhandel hade med hänsyn till de brister som redovisas förväntat sig mer långtgående förslag. Dessutom konstateras att livsmedelstillsynen har utretts länge nog. Enligt handeln är det dags för beslut som leder till ett långsiktigt och stabilt arbete med livsmedelstillsyn.

Sveriges hotell- och restaurangföretagare anser att de brister som finns i regelverk och tillämpning måste åtgärdas. Livsmedelsverket bör få ett tydligare ledningsansvar och att livsmedelstillsynen bör finansieras över statsbudgeten.

Sveriges Konsumentråd och *Svenska Celiakiförbundet* pekar på att livsmedelstillsynen i alltför många år har varit föremål för utredningar. Enligt förbunden har politiker ”blockerat” möjligheterna till utveckling och förändring av livsmedelstillsynen genom att hänvisa till kommunalt självbestämmande och decentraliserad tillsyn. Riksdag och regering bör, enligt förbunden, ta ansvar för den handlingsförklaring som detta har orsakat.

Svenska Kommunförbundet framhåller att flertalet kommuner är mycket kritiska till att beslut om den framtida livsmedelstillsynen och dess finansiering har dröjt. Kommunernas arbete har också försvårats av att samverkan inte har möjliggjorts och att avgifterna inte har höjts sedan 1992.

Information om regelsystemet

Revisorerna föreslår att regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att intensifiera verkets insatser för att minska regelmängden. Vidare anser revisorerna att regeringen och Livsmedelsverket bör vidta åtgärder för att förse tillsynsmyndigheter och företag med relevant och korrekt information, detta för att skapa bättre förutsättningar för efterlevnaden av EU:s regelverk.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Remissinstanserna delar i stor utsträckning revisorernas uppfattning och tillstyrker förslaget.

Statskontoret anser att det vore lämpligt med en samlad översyn av lagstiftning och regelverk inom området.

Livsmedelsverket framhåller att verket med hög intensitet fullföljer tidigare fastställd plan för översyn av icke EG-relaterade föreskrifter. Verket anger att det nu finns en komplett förteckning över EG-förordningar inom verkets ansvarsområde. För att underlätta tillämpningen av dessa förordningar avser verket att vid behov utarbeta vägledningar eller information om förordningarna.

Flertalet *kommuner*, *Svenska Kommunförbundet* och *Svensk Dagligvaruhandel* tillstyrker förslaget. Flera instanser betonar vikten av att regelverket görs mer lättillgängligt och överskådligt. *Svenska Kommunförbundet* anser att regelsystemet kan bli mer tillgängligt genom ett databaserat program med olika sökmöjligheter. Dessutom påpekas att kommunerna behöver snabb information om nya EU-förordningar.

Miljönämnden i Göteborgs kommun anser att det behövs mer stöd och information från Livsmedelsverket när det gäller tolkning av lagstiftningen. Det är av stor vikt att regelverket är tydligt eftersom många beslut, som saluförbud och omhändertagande av varor, kan medföra betydande ekonomiska verkningar för företagen. Det är också väsentligt att tillsynsmyndigheten får det stöd som behövs av Livsmedelsverket.

Sveriges hotell- och restaurangföretagare framhåller att en grundläggande förutsättning för företagens möjligheter att följa regler saknas när det inte finns någon samlad redovisning av dessa regler.

Livsmedelsföretagen anger att de under många år framfört önskemål till Livsmedelsverket om förbättrad information om EG-förordningarna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Reformera finansierings- och avgiftssystemet

Revisorerna föreslår följande:

1. att regeringen genomför åtgärder så att finansierings- och avgiftssystemet skapar incitament för såväl verksamhetsutövare att följa gällande regelverk som tillsynsmyndigheterna att kontrollera att företagen följer regelverket. Möjligheterna att förenkla nuvarande system ska särskilt behandlas.
2. att regeringen utarbetar ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör.

Remissinstanserna delar revisorernas uppfattning om att systemet behöver reformeras. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en reformerad avgiftsfinansiering. Livsmedelsverket, branschorganisationer samt länsstyrelserna i Östergötlands län och Norrbottens län anser däremot att livsmedelstillsynen ska finansieras över anslag.

Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Svenska Kommunförbundet, Bodens kommun, Borlänge kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs stad, Lidköpings kommun, Malmö stad, Pajala kommun och Umeå kommun tillstyrker revisorernas förslag. Flertalet framhåller vikten av att tillsynsmyndigheten kan ta ut avgifter så att full kostnadstäckning uppnås. Detta skulle innebära att samma principer tillämpas för miljö- och livsmedelstillsyn genom att verksamhetsansvariga betalar tillsynen. Ansvariga nämnder i Bodens kommun, Göteborgs kommun och Lidköpings kommun menar också att kommunerna ska kunna besluta om avgifter. Därigenom skulle samma principer för avgiftsfinansiering tillämpas för både livsmedelstillsyn och miljötillsyn.

Statskontoret anser att ett system med fasta och rörliga avgifter bör övervägas, detta för att avgifterna ska få en bättre styreffekt. Vidare anser Statskontoret att avgifter för tillsyn även i fortsättningen bör fastställas av Livsmedelsverket. Även *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att avgifterna bör fastställas centralt.

Ekonomistyrningsverket framhåller vikten av förenklingar när det gäller finansieringsfrågan.

Livsmedelsverket förordar en huvudsaklig anslagsfinansiering. Verket framhåller att det är viktigt att tillsynen tillförs tillräckliga resurser för att kunna bedrivas på en betydligt högre nivå än i dag. I avvaktan på regeringens ställningstagande har verket inlett en översyn av gällande avgifter. Syftet är att åstadkomma förenklingar.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det är viktigt att avgiftssystemet är tydligt och att det i någon mån kan användas som styrmedel för att öka verksamhetsutövarnas benägenhet att följa regelverket. Samtidigt måste man undvika att detta utnyttjas så att otillräckliga resurser avsätts i budgeten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

Plan- och miljönämnden i Pajala kommun framhåller vikten av att ett nytt avgiftssystem blir lättarbetat och enhetligt. Nämnden anser att en modell skulle kunna vara en grundavgift som är lägre än den nuvarande årliga tillsynsavgiften kombinerad med en avgift för varje inspektion.

Svenska Celiakiförbundet anser att nya avgifter och pålagor ska drabba företag som är oseriösa och inte följer lagar och föreskrifter.

Livsmedelsföretagen påpekar att det är väsentligt att finansieringssystemet är konkurrensneutralt för företag i Sverige och EU. Livsmedelsföretagen anser att livsmedelstillsynen ska vara skattefinansierad, med undantag för animlie-producerande anläggningar. Enligt företagen bör uppföljande besök för företag som "inte sköter sig" vara avgiftsbelagda.

Svensk Dagligvaruhandel anser att tillsynen bör vara skattefinansierad. Ett företag med otillräcklig egenkontroll eller andra brister bör betala de extra kostnader som bristerna orsakat. Skulle avgiftssystemet behållas bör det förenklas.

Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR, konstaterar att det är svårt att se något samband mellan de avgifter som företagen betalar och det arbete som tillsynsmyndigheterna utför för respektive företag. SHR anser att livsmedelstillsynen ska finansieras över statsbudgeten.

Lillemor Karlsson framhåller att avgifterna bör vara konkurrensneutrala.

Statskontoret, Livsmedelsverket, Svenska Kommunförbundet och samtliga kommuner tillstyrker revisorernas förslag om att regeringen bör utarbeta ett förslag som innebär att överföringen av medel från kommunerna till Livsmedelsverket upphör. *Livsmedelsverket* påpekar dock att detta förutsätter att verket kompenseras med höjda anslag.

Redovisa kostnaderna

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ som syftar till att åstadkomma en tillförlitlig kostnadsredovisning. De uppgifter som ska ingå i kostnadsredovisning bör specificeras.

Remissinstanserna är positiva till revisorernas förslag.

De remissinstanser som tillstyrker förslaget är: Statskontoret, Länsstyrelsen i Östergötland, Svenska Kommunförbundet, Bodens kommun, Borlänge kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs stad, Lidköpings kommun, Malmö stad, Pajala kommun, Umeå kommun och Svensk Dagligvaruhandel.

Livsmedelsverket anser att kommunernas uppgifter om personal, tillsynens omfattning i relation till antalet tillsynsobjekt och resultatet av tillsynen är tillräckliga för verkets behov. Om livsmedelstillsynen kommer att avgiftsfinansieras behövs uppgifter om de totala avgiftsintäkterna och de totala kostnaderna för tillsynen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Statskontoret anser att Livsmedelsverket bör kunna kräva att kommunerna redovisar den verkliga resursåtgången för tillsynen eftersom denna är grunden för avgiftssättning och kvalitet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det är förvånande att det saknas en tillförlitlig kostnadsredovisning för en så viktig verksamhet som tillsynen över våra livsmedel.

Svenska Kommunförbundet och Miljönämnden i Göteborgs kommun påpekar att Livsmedelsverkets instruktioner har varit oklara, vilket har lett till att kommunerna har redovisat kostnaderna på olika sätt.

Miljönämnden i Göteborgs kommun framhåller att det krävs ett enklare system med tydliga nyckeltal som inte ger utrymme för tolkningar. Nämnden anser att det förslag som lämnades i betänkandet livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61) bör beaktas. Detta innebär att Livsmedelsverket i samarbete med Svenska Kommunförbundet får i uppdrag att utarbeta förslag till fortlöpande uppföljning och utvärdering av tillsynen.

Plan- och miljönämnden i Pajala kommun anser att små kommuners problem med att få fram exakta uppgifter bör beaktas.

Tydliggör företagens ansvar

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att avskaffa nuvarande krav på att tillsynsmyndigheterna ska fastställa företagens egenkontrollprogram.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget. Några remissinstanser föreslår att krav på utbildning hos de personer som ska arbeta med livsmedel utreds eller införs.

Livsmedelsverket, Svenska Kommunförbundet, Borlänge kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs stad, Lidköpings kommun, Malmö stad, Pajala kommun, Umeå kommun, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Livsmedelsföretagen och Svensk Dagligvaruhandel tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län avstyrker förslaget.

Miljö- och byggnadsnämnden i Bodens kommun anser att förslaget bör utredas närmare, så att brister i företagens egenkontroll kan bli föremål för direkta sanktioner eller andra åtgärder.

Justitieombudsmannen pekar på att livsmedelstillsynen och miljöskyddstillsynen i viss mån skiljer sig åt i enlighet med vad som redovisades i utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige. JO utgår från att de erfarenheter som finns vid fastställande av egenkontrollprogram inom miljöskyddsområdet kommer att beaktas vid den fortsatta översynen.

Livsmedelsverket anser att en ändring av systemet bör underställas riksdagen för beslut eftersom kravet på fastställande ingick i riksdagens beslut år 1989.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Plan- och miljönämnden i Pajala kommun tillstyrker förslaget under förutsättning att Livsmedelsverket utarbetar vägledning för hur tillsynen ska bedrivas.

Miljönämnden i Göteborgs kommun anger att dagens krav har lett till att det finns exempel på större företag som har ett av tillsynsmyndigheten fastställt minimiprogram, medan det kvalitetssäkringsprogram som företagen använder är betydligt mer omfattande. Dessutom påpekas att det inte finns något uttalat krav på fastställande i EU:s regelverk.

Miljönämnderna i Malmö stad och Göteborgs kommun påpekar att miljöbalansen saknar motsvarande krav på att egenkontrollprogrammen ska fastställas.

Svenska Kommunförbundet, Miljönämnden i Helsingborgs stad respektive *Borlänge kommun, Svenska Celiakiförbundet* och *Sveriges Konsumentråd* anser att tillräckliga kunskaper måste finnas hos verksamhetsutövaren, vilket är en grund för företagens egenkontroll. De föreslår att krav på behörighet för att hantera livsmedel bör ställas i samband med tillståndsgivning. En annan möjlighet är att kunskapskrav på verksamhetsutövare utreds.

Sveriges hotell- och restaurangföretagare anser att lagändringar har genomförts utan tillräckliga förberedelser. Beslutet om fastställande av egenkontrollprogram är ett sådant exempel. Systemet har kritiserats, men inte förändrats.

Livsmedelsverkets uppföljning och styrning

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att upprätta en åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som verket har uppmärksammat inom den kommunala tillsynsverksamheten.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget, med undantag för Livsmedelsverket, Livsmedelsföretagen och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Flertalet instanser betonar särskilt vikten av att Livsmedelsverket både stöder och styr den kommunala tillsynsverksamheten.

Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län samt *Livsmedelsföretagen* ifrågasätter revisorernas förslag.

Livsmedelsverket ifrågasätter om verket kan styra en kommunal verksamhet. Styrning förutsätter sanktionsmöjligheter i de fall oacceptabla brister uppdagas i den kommunala tillsynsverksamheten. Verket anser att verkets uppdrag snarare är att följa upp och stödja den lokala livsmedelstillsynen. Vidare redovisas att uppföljningen av kommunerna ”nyligen har förfinats”. Antalet kommuninspektioner och normerande inspektioner har fördubblats år 2001 jämfört med året innan. År 2001 genomfördes 80 kommuninspektioner och 80 normerande inspektioner. Enligt verket finns det ett mycket stort behov av stöd till kommunerna. Grundläggande brister, t.ex. att kommunerna saknar förutsättningar för att bedriva en bra tillsyn, kan dock inte avhjälpas med ökat stöd från verket. Livsmedelsverket anser att verkets uppgift bör vara att utarbeta grundläggande information om tillämpning av livsmedelslagstift-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

ningen och grundläggande tillsynsmetodik. Vidare anges att man har inlett ett arbete med att utveckla Livsmedelsverkets webbplats och att utveckla ett IT-baserat studiematerial om HACCP i egentillsynen. Enligt verket begränsas inspektionerna i kommunerna av tillgängliga resurser. Verket bedömer att det krävs ett resurstillskott om insatserna mot kommunerna ska öka.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser inte att Livsmedelsverkets styrning och samordning av den kommunala tillsynen är bristfällig. Livsmedelsverket behöver dock utöka antalet normerande inspektioner i kommunerna.

Livsmedelsföretagen ställer sig tveksam till om Livsmedelsverkets befogenheter är tillräckligt långtgående för att uppnå en likvärdig tillsyn. Enligt företagen kan verket inte tvinga kommunpolitiker att avsätta tillräcklig resurser för tillsyn. Företagen påpekar att om det inte finns någon tillsyn att samordna är uppdraget svårt. Dessutom påpekas: "De eventuella sanktionsmöjligheter som Livsmedelsverket har gentemot kommunerna är att överta tillsynen över ett eller flera av kommunens tillsynsobjekt. Anledningen till att detta inte har skett trots konstaterade brister beror sannolikt på att det är en ganska kraftlös sanktion samt att det med nuvarande organisation oftast är praktiskt svårt för Livsmedelsverket att överta kontrollen." Livsmedelsföretagen anser dock att verket kan stödja kommunerna t.ex. genom att utarbeta tillsynsvägledning. Livsmedelsverket kan och bör också följa upp kommunernas tillsyn genom inspektioner i så stor omfattning som möjligt. "Med kännedom om Livsmedelsverkets bristande ekonomiska resurser kan omfattningen av detta arbete dock knappast få större omfattning än i dag om verket inte får ökade resurser."

Ekonomistyrningsverket anser att det tydligt framgår av rapporten att Livsmedelsverket inte klarar av sin styrningsuppgift. Verket anser att det motiverar en närmare studie av Livsmedelsverkets interna organisation. Även kontakterna mellan Livsmedelsverket och kommunerna behöver studeras.

Statskontoret anser att Livsmedelsverket behöver ta ett ökat ansvar för styrning, rådgivning och vidareutbildning. Vidare framhålls att det är viktigt att säkra att tillräcklig kunskap finns i kommunerna samt att personalens kompetens uppfyller kraven. Kompetensfrågorna är av stor betydelse eftersom den svenska livsmedelstillsynen är kopplad till EG-förordningar och direktiv.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att utbildning för inspektörer, oavsett tjänsteplacering, behöver prioriteras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län betonar att Livsmedelsverket i högre grad än hittills bör styra tillsynen, utveckla tillsynsmetoder, utfärda riktlinjer och leda utbildning.

Borlänge kommun, Lidköpings kommun, Helsingborgs stad, Göteborgs kommun, Malmö stad, Umeå kommun liksom *Svenska Kommunförbundet* framhåller att Livsmedelsverkets samordning, stöd och styrning behöver utvecklas och effektiviseras. Flertalet kommenterar verkets normerande inspektioner och behovet av utbildning. Kommunerna är positiva till verkets normerande inspektioner men påpekar att sådana inspektioner genomförs

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

alltför sällan. Vidare betonas att det finns stora behov av fortbildning för inspektörerna främst inom det juridiska området. Även grundutbildning för verkssamma inspektörer med annan utbildning än inspektörsutbildning efterfrågas.

Länsstyrelsernas uppgifter

Revisorerna anser att länsstyrelsernas nuvarande roll inom livsmedelstillsynen bör ändras. Antingen bör länsstyrelsernas uppgifter utgå eller så bör uppgifterna preciseras.

Remissinstanserna instämmer i att länsstyrelsernas uppgifter behöver ändras.

En förstärkning av länsstyrelserna förordas av *länsstyrelserna i Östergötlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Norrbottens län, Miljönämnden i Borlänge och Svenska Kommunförbundet*. Ett par remissinstanser, *Ekonomistyrningsverket* och *Miljönämnden i Helsingborgs stad*, anser att länsstyrelsernas uppgifter behöver utredas ytterligare. *Miljönämnderna i Göteborgs kommun* och *Malmö stad* anser att länsstyrelsernas uppgifter bör utgå.

Länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län anser att länsstyrelsens uppgifter behöver förtydligas och utvecklas. Länsstyrelserna anser att det är en fördel att tillsynen utövas på regional statlig nivå. Nämda länsstyrelser anser att Livsmedelsverkets tillsyn av livsmedelsanläggningar kan överföras till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att länsstyrelsernas uppgifter behöver förtydligas om nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun ska bestå. Om antalet veterinärer per länsstyrelse utökas finns möjligheter till både specialisering och samordning av tillsyn inom djurskydd och livsmedelstillsyn.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att länsstyrelsernas uppdrag behöver tydliggöras i lagstiftningen. Vidare kommenteras länsveterinärernas grundliga utbildning inom livsmedelshygien och näraliggande områden.

Ekonomistyrningsverket och *Miljönämnden i Helsingborgs stad* anser att ett beslut om länsstyrelsernas uppgifter bör föregås av ytterligare utredning. *Miljönämnden i Helsingborg* påpekar att en förstärkning av den regionala nivån skulle kunna utgöra en resurs åt kommunerna. Även *Svenska Kommunförbundet* förordar en förstärkning av länsstyrelserna. Detta skulle kunna ske genom att Livsmedelsverkets statsinspektörer överförs till länsstyrelserna.

Livsmedelsverket anser att länsstyrelsernas uppgifter inom livsmedelstillsynen bör preciseras och tydliggöras om uppgifterna ska kvarstå. Verket anser att länsstyrelserna behöver ett resurstillskott som kompletterar befintlig veterinärkompetens.

Miljönämnderna i Göteborgs kommun och *Malmö stad* anser att länsstyrelsernas uppgifter bör slopas. Ansvar för livsmedelstillsynen bör fördelas mellan Livsmedelsverket och kommunerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Kommunernas resurser

Revisorerna föreslår

1. att regeringen ska lägga fram ett förslag till förändring av livsmedelslagen för att underlätta för kommunerna att samverka om livsmedelstillsynen
2. att regeringen ska kunna besluta att tillsynsansvaret för en hel kommun ska överföras till Livsmedelsverket.

Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en förändring av livsmedelslagen för att underlätta för kommunerna att samverka med varandra vad gäller livsmedelstillsynen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län och *Svensk Dagligvaruhandel* avstyrker förslaget. *Svensk Dagligvaruhandel* föreslår att Livsmedelsverket bör ansvara för att en adekvat tillsynsverksamhet organiseras i resursfattiga kommuner. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* föreslår att länsstyrelsen ska kunna ta över tillsynsansvar i kommunerna genom att anställa personal som verkar i flera kommuner.

Livsmedelsverket tillstyrker förslaget men bedömer att utökade möjlighet för kommunerna att samverka med varandra inte skulle få nämnvärda effekter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lidköpings kommun betonar att en ändring av livsmedelslagen som ger kommunerna möjlighet att samverka bör införas så fort som möjligt.

Svenska Kommunförbundet och *Miljönämnden i Malmö stad* pekar bl.a. på att livsmedelslagen måste harmoniseras med miljöbalken så att myndighetsutövningen inom dessa områden ger kommunerna möjlighet att samverka.

Vad gäller revisorernas förslag om att regeringen ska kunna besluta om att tillsynsansvaret för en hel kommun ska överföras till Livsmedelsverket är de remissinstanser som har yttrat sig i frågan negativa. *Statskontoret*, *Livsmedelsverket*, *Miljönämnden i Borlänge kommun* och *Svenska Kommunförbundet* avstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inte kommenterat förslaget.

Statskontoret menar att en sådan ordning skulle motverka samarbete mellan kommunerna och innebära att två olika system upprätthålls samtidigt. *Statskontoret* föreslår att kommuner med kvalificerad personal i stället ska kunna ta hand om fler tillsynsobjekt.

Livsmedelsverket anser att det vore bättre att tydliggöra kommunernas åligganden och ge staten möjlighet att komma till rätta med kommuner som inte fullföljer sitt uppdrag.

Miljönämnden i Borlänge kommun föreslår att länsstyrelsernas befogenheter utökas. Länsstyrelserna bör kunna förelägga kommunerna att initiera samarbete med andra kommuner. Livsmedelstillsyn skulle då kunna bedrivas i en kommun av en annan kommun med bättre tillsynsresurser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Rapporteringen behöver förbättras

Revisorerna föreslår

1. att regeringen utreder vilka sanktionsmöjligheter som är lämpliga att vidta när kommunerna inte uppfyller rapporteringskraven. En sådan sanktionsmöjlighet kan vara att vite utgår vid utebliven rapportering
2. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i kommunernas uppgifter och vid behov göra fördjupade analyser av resultaten
3. att regeringen lämnar information till riksdagen om resultatet av den offentliga tillsynen.

Med undantag för Livsmedelsverket är de remissinstanser som har uttalat sig om rapporteringen positiva till revisorernas förslag. De remissinstanser som tillstyrker förslagen är: *Borlänge kommun, Helsingborgs stad, Göteborgs kommun, Malmö stad, Lidköpings kommun, Umeå kommun, Svenska Kommunförbundet* och *Svensk Dagligvaruhandel*.

Livsmedelsverket noterar med förvåning revisorernas förslag om att frågan om sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte uppfyller rapporteringskravet ska utredas. Verket hänvisar till att detta är en extraordinär åtgärd med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Livsmedelsverket anser att det är mer angeläget att komma till rätta med problem som föranleds av att kommuner bedriver livsmedelstillsyn på en oacceptabelt låg nivå. Det nya rapporteringssystemet kommer enligt verket att skapa möjligheter till fördjupade analyser av resultaten av den kommunala tillsynen.

Miljönämnden i Göteborgs kommun instämmer i uppfattningen om att rapporteringssystemet behöver förbättras. Enligt förvaltningen är det en grannliga uppgift att utforma ett rapporteringssystem som både är anpassat till Livsmedelsverkets och kommunernas behov. Varje kommun beslutar självständigt om vilken redovisningsmodell som ska tillämpas för att beskriva kommunens ansvarsområde. Svenska Kommunförbundet bör medverka vid framtagningen av ett nytt rapporteringssystem.

Sveriges hotell- och restaurangföretagare, SHR, anser att både lednings- och rapporteringssystemen är ofullständiga. Det är enligt SHR svårt att få ett grepp om hur det faktiskt förhåller sig på restaurangerna och vilken risk för folkhälsan som bristerna utgör. Antalet påstådda matförgiftningar bygger på enkätunderlag och skattningar. Enligt SHR behövs en samlad redovisning med sakliga analyser och riskbedömningar om hygien på Sveriges restauranger. Både Jordbruksdepartementet och Livsmedelsverket anser att Sverige aldrig har haft så säker mat som vi har i dag. ”Restaurangnäringen vill gärna dela denna uppfattning. Men vi ser tyvärr alltför ofta rapporter om bristande hygien på restauranger och inom andra delar av storhushållssektorn.”

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Sanktionssystemet

Revisorerna föreslår

1. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att utarbeta vägledning för tillämpning av sanktionssystemet
2. att Livsmedelsverket tillhandahåller befintligt underlag som kan vara till stöd för tillämpning i tillsynsarbetet
3. att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att utarbeta lämplig information i syfte att underlätta för kommunerna att offentliggöra resultat från tillsynen.

Remissinstanserna tillstyrker revisorernas förslag. Flera instanser föreslår att en sanktionsavgift ska övervägas.

Livsmedelsverket delar revisorernas uppfattning att informationen till kommunerna om tillämpningen av sanktionssystemet behöver förbättras. Verket bör ha till uppgift att utforma grundläggande information om sanktionssystemet. Däremot inte ge råd i konkreta ärenden.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att sanktionsmöjligheterna inte utnyttjas i tillräcklig omfattning. Det kan bero på bristande juridisk kunskap i kommunerna. Även personliga kontakter med näringsidkarna kan motverka att sanktioner används.

Miljönämnden i Borlänge kommun anser att det finns behov av juridisk kompetens inom livsmedelsområdet på regional nivå. Enligt nämnden borde länsstyrelserna därför få utökade resurser.

Miljönämnden i Göteborgs kommun anser att anmälningar enligt brott mot livsmedelslagstiftningen skulle kunna handläggas av en särskild avdelning vid åklagarmyndigheten. För miljö- och hälsoskydd finns enligt miljöbalken särskilda miljöåklagare och miljöpolis.

Svenska Kommunförbundet, Bodens kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs stad, Malmö stad och Umeå kommun framhåller att enklare former av sanktioner t.ex. sanktionsavgift bör övervägas. Sanktionsavgift används inom miljötillsynen. *Miljönämnden i Helsingborgs stad* understryker särskilt behovet av enklare sanktioner.

Miljönämnden i Malmö stad förordar att även andra former av sanktionsavgifter utreds. Som exempel nämns parkeringsavgift, som används vid små förseelser i Danmark. Även den danska modellen med ”smilgubbar” bör utredas.

Svensk Dagligvaruhandel anser att vitesföreläggande är en bra metod för att komma till rätta med brister.

Kommissionens utvärdering av livsmedelstillsynen i Sverige

Revisorerna föreslår att regeringen uppdrar åt Livsmedelsverket att i sin årsredovisning dels redovisa EU-kommissionens synpunkter på livsmedels-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

tillsynen i Sverige, dels redovisa vilka åtgärder som verket har vidtagit med anledning av kommissionens kritik.

Med undantag för Livsmedelsverket tillstyrker remissinstanserna revisorernas förslag.

Livsmedelsverket avvisar revisorernas förslag. Enligt Livsmedelsverket redovisar kommissionen vanligtvis sina iakttagelser på ett mycket tekniskt och detaljerat sätt. Med hänsyn till regeringens instruktion för hur en myndighets årsredovisning ska utformas är det endast möjligt att i årsredovisningen redovisa den viktigaste kritiken från kommissionen och de viktigaste åtgärderna, däremot inte samtliga punkter som kommissionen har kritiserat.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Revisorerna har inte funnit några motiv till att överväga en radikalt ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun för livsmedelstillsynen. Närhetsprincipen och effektivitetsskäl talar för en fortsatt kommunal livsmedelstillsyn.

Samtliga kommuner, Svenska Kommunförbundet, Statskontoret, länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län anser i likhet med revisorerna att nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun för livsmedelstillsynen bör bestå. Statskontoret förordar en utökad decentralisering till kommunerna medan nämnda länsstyrelser anser att operativt tillsynsansvar bör överföras från Livsmedelsverket till länsstyrelserna. *Livsmedelsverket, bransch- och konsumentorganisationer, länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län* anser att livsmedelstillsynen bör förstatligas. Länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län anser att styrelserna bör överta tillsynsansvaret från kommunerna. *Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Kristinehamns kommun* och *Naturvetareförbundet* förordar ett statligt huvudmannaskap för miljö- och livsmedelstillsyn samt djurskydd.

Livsmedelsverket saknar en djupare analys som visar att målet om en effektiv och likvärdig livsmedelstillsyn i kommunerna skulle kunna uppnås även om revisorernas olika förslag genomförs. Verket anser att behovet av lokalkännedom kan tillgodoses inom en statlig organisation. Vidare framhålls att det är svårt att garantera en oberoende myndighetsutövning i kommunerna genom närheten till tillsynsobjekten. Beroendeförhållanden i den kommunala tillsynen är enligt verket svåra att upptäcka och hantera. Enligt verket är jävsförhållanden enklare att komma till rätta med. Livsmedelsverket anser att tillsyn förutsätter hög kompetens. "Verket ifrågasätter dock starkt om inspektörer har möjlighet att upprätthålla erforderlig kompetens på mer än ett tillsynsområde." Livsmedelsverket bedömer att det behövs ett resurstillskott på alla nivåer oavsett organisation.

Livsmedelsföretagen förordar ett regionalt statligt system. Det skulle, enligt företagen, "ge en effektiv likvärdig och konkurrensneutral tillsyn i en organisation som kan samordna hela rikets insatser, utan att strida mot närhetskra- vet." Livsmedelsföretagen framhåller riskerna med att en bristande samord-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

ning mellan kommunerna medför otillfredsställande enhetlighet i tillsynen. Livsmedelsföretagen avfärdar uppfattningen om att det finns möjlighet att tillvarata samordningsvinster med annan kommunal verksamhet. Vidare framhålls risken för jäv inom en kommun, då man har ansvaret för drift och tillsyn för objekt. Dessutom anser man att konflikter kan uppstå mellan tillsynskraven på företag och intresse att främja näringslivet. Andra argument som framförs är att tillsynen i Norge, Danmark och Nederländerna har förstatligats eller kommer att bli statlig.

Svensk Dagligvaruhandel anser att det är viktigt med ett tydligt huvudmannaskap, vilket enklast genomförs med ett statligt huvudmannaskap.

Sveriges hotell- och restaurangföretagare anser att Livsmedelsverket bör få ett tydligare ledningsansvar för livsmedelstillsynen i Sverige.

Svenska Celiakiförbundet och *Sveriges Konsumentråd* anser att Livsmedelsverket bör få ansvaret för all livsmedelstillsyn. De skäl som framförs är kommunernas bristande resurser, tillsynsansvar för egen verksamhet, bristande kompetens, jävsituationer och arbetsmarknadspolitisk hänsyn.

Länsstyrelsen i Östergötlands län förordar en statlig regional organisation. Länsstyrelserna bör då överta tillsynsansvaret från kommunerna. Styrelsen framhåller att det finns nackdelar med att tillsyn utövas i alltför nära anslutning till den verksamhet som ska kontrolleras.

Länsstyrelsen i Norrbottens län förespråkar en statlig regional organisation. Länsstyrelserna bör då överta tillsynsansvaret från kommunerna. Vidare sägs att orsaken till att tillsynen varierar kraftigt i olika kommuner är att större beslut fattas av politiker. De är många gånger inte insatta i sakfrågorna och de kan ha personliga relationer till de företag som berörs av besluten.

Länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län anser att livsmedelstillsyn även fortsättningsvis ska åligga kommuner och länsstyrelser, med ett tydligare mandat för de senare. Enligt länsstyrelserna utförs tillsynen bäst där det finns stor lokalkännedom. Livsmedelsverket bör kunna överföra tillsynsansvar för objekt till länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Gävleborg* framhåller att Livsmedelsverket borde kontakta länsveterinären t.ex. när allvarliga brister i tillsynen konstaterats och påtala detta förhållande. "Enligt länsveterinären har en sådan dialog inte förekommit under dennes tjänstetid." Länsstyrelsen anser att en samordnande kommunal inspektör skulle kunna knytas till länsstyrelsen för att utöka samordningsinsatserna mellan kommunerna och länsstyrelserna.

Miljönämnden i Göteborgs kommun pekar på att stora samordningsvinster kan göras med andra kommunala ansvarsområden. Vidare betonas vikten av ett lokalt ansvarstagande för samhällsrelaterade funktioner inte minst inom förvaltningens eget verksamhetsområde. Uppfattningen grundas på ståndpunkten att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör vara sådan att beslut fattas i så nära anslutning till de människor och verksamheter som berörs av besluten. Nämnden lyfter fram regeringens uttalande i förarbetena till miljöbalken om att tillsynen i större utsträckning än tidigare bör utövas av kommunerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 2

Statens roll i den löpande tillsynen bör då vara att stödja de kommunala tillsynsmyndigheterna eller ingripa då tillsynen i något fall inte sköts. Enligt nämnden kan samma resonemang appliceras på livsmedelstillsyn.

Miljönämnden i Helsingborgs stad anser att livsmedelstillsynen bör vara en kommunal uppgift. Denna uppfattning har stärkts ytterligare efter vad som framkommit i revisorernas rapport.

Miljöförvaltningen i Kristinehamns kommun anser att det vore olyckligt att rycka livsmedelstillsynen ur sitt tillsynssammanhang på miljöförvaltningen medan övrig tillsyn skulle ligga kvar inom kommunen. Däremot kan övervägas om hela tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet eller motsvarande bör förstatligas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lidköpings kommun understryker särskilt att närhetsprincipen och effektivitetsskäl talar för en fortsatt kommunal tillsyn.

Svenska Kommunförbundet påpekar att det finns en stark vilja hos kommunerna att ta ansvar för att garantera medborgarna en god livsmedelskvalitet. Förbundet avvisar tankarna om att förstatliga tillsynen.

Ekonomistyrningsverket framhåller betydelsen av att det finns utrymme för lokala lösningar. Det bör vara möjligt för annan kommun och Livsmedelsverket att utföra tillsyn i en kommun om det t.ex. finns risk för jävssituationer i tillsynen.

Övriga synpunkter

Konsumentorganisationerna redovisar ett exempel där ett 50-tal personer insjuknade efter att ha blivit smittade av listeriabakterier. Enligt förbundet hade Livsmedelsverket uppmanat kommunen att belägga producenten med saluförbud, men kommunen hade inte gjort detta. Även *Livsmedelsföretagen* anger att de har erfarit att ett ärende om felaktig märkning ”hade vandrat” mellan en kommunal myndighet och Livsmedelsverket under två års tid innan rättelse kunnat uppnås. Enligt företagen var skälet att kommunen inte ville ta beslut i ärendet.

Lillemor Karlsson anser att rikstillstånd bör genomföras och att representanter för småskalig produktion ska ingå i Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets styrelse eller verksledning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas iakttagelser	1
3	Ny information.....	2
4	Revisorernas överväganden och förslag	3
4.1	Information om regelverket	3
4.2	Europeiska kommissionens utvärderingar	4
4.3	Reformera finansierings- och avgiftssystemet	5
4.4	Redovisa kostnaderna	7
4.5	Tydliggör företagens ansvar.....	7
4.6	Livsmedelsverkets styrning och uppföljning	8
4.7	Länsstyrelsernas uppgifter	11
4.8	Kommunernas resurser	11
4.9	Rapporteringen behöver förbättras.....	13
4.10	Sanktioner.....	14
4.11	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	15
4.12	Övriga frågor.....	16

Bilaga 1

Rapport 2001/02:7 Hur styr staten livsmedelstillsynen?.....	21
Förord	23
Sammanfattning.....	25
1 Bakgrund och uppläggning	29
1.1 Bakgrund.....	29
1.2 Rapportens syfte och metod	31
1.2.1 Syfte.....	31
1.2.2 Metod.....	31
2 EU:s livsmedelslagstiftning	33
2.1 Inledning	33
2.2 EG:s rättsakter.....	33
2.3 Organisation.....	33
2.4 EU:s regelverk	34
2.4.1 Förordningar inom livsmedelsområdet	34
2.4.2 Direktiv inom livsmedelsområdet	35
2.4.3 Problem med EU:s lagstiftning	37
2.5 Kommissionens utvärderingar	38
2.5.1 Utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige.....	38
2.5.2 Granskningar inom olika områden av livsmedelstillsynen.....	39
2.5.3 Livsmedelsverkets svar på kritiken	41
2.5.4 Livsmedelsverkets åtgärder med anledning av kritiken	42
2.5.5 Kritik mot andra medlemsländer.....	42
2.6 Rapportering till EU.....	43
2.7 Förändringar av EU:s lagstiftning	43
2.8 Sammanfattning	44
3 Livsmedelssektorn	45
3.1 Allmänt om livsmedelssektorn.....	45

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

3.2	Livsmedelsindustrin.....	45
3.3	Parti- och detaljhandel	46
3.4	Offentliga och privatägda storhushåll	46
3.5	Sammanfattning	47
4	Livsmedelstillsynen i Sverige – en översikt.....	48
4.1	Inledning	48
4.2	Riksdagens beslut år 1989.....	48
4.3	Lagar och regler	49
4.4	Regeringens styrning av livsmedelstillsynen	49
4.5	Livsmedelsverkets uppgifter	50
4.5.1	Livsmedelsverkets mål.....	51
4.6	Ansvarsfördelning mellan Livsmedelsverket och kommunerna	52
4.7	Länsstyrelserna	53
4.8	Kommunernas tillsynsansvar	53
4.9	Aktuella förslag om ansvarsfördelning mellan stat och kommun ..	54
4.9.1	Utredningen om livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:6) ..	54
4.9.2	Livsmedelsverkets rapport, Effektivare livsmedelstillsyn.....	54
4.9.3	Länsstyrelsernas arbetsgrupp, promemoria	55
4.9.4	Utredning inom Regeringskansliet.....	55
4.10	Sammanfattning	56
5	Livsmedelsverket.....	57
5.1	Inledning	57
5.2	Verksamhet och organisation.....	57
5.3	Kostnader och finansiering	59
5.4	Normgivning.....	60
5.4.1	Uppgifter.....	60
5.4.2	Regelverkets omfattning	61
5.5	Ledning och samordning av den kommunala tillsynen	62
5.5.1	Instrument	62
5.5.2	Information och vägledning	63
5.5.3	Länsmöten.....	63
5.5.4	Utbildning	63
5.5.5	Normerande inspektioner.....	63
5.5.6	Kommunbesök/kommuninspektioner	63
5.5.7	Genomförda åtgärder för ledning och samordning av den kommunala tillsynsverksamheten	64
5.6	Rapporteringsystem.....	66
5.6.1	Rapporteringsordning	66
5.6.2	Nuvarande system och beslutade förändringar	66
5.7	Livsmedelsverkets kritik av den kommunala tillsynen	67
	Kommentar	68
5.8	Sammanfattning	68
6	Länsstyrelserna	70
6.1	Inledning	70
6.2	Verksamhet och resurser.....	70
6.3	Länsstyrelsernas uppföljning av den kommunala tillsynen.....	71
6.4	Sammanfattning	72
7	Kommunernas livsmedelstillsyn.....	73

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

7.1	Inledning	73
7.2	Tillsynsansvarets innebörd.....	73
7.3	Tillsynsansvar, resurser och organisation	73
7.3.1	Tillsynsansvar och resurser	73
7.3.2	Organisation.....	74
7.4	Tillsynsaktiviteter	76
7.4.1	Godkännande av lokal.....	76
7.4.2	Hantering av livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal, s.k. § 16 – tillstånd	77
7.4.3	Fastställande av egenkontrollprogram	77
7.4.4	Inspektioner	77
7.4.5	Provtagning.....	79
7.4.6	Uppföljande åtgärd.....	79
7.5	Kommunal samverkan	79
7.5.1	Inom kommunerna	79
7.5.2	Mellan kommunerna	80
7.6	Sammanfattning	81
8	Finansieringssystem.....	83
8.1	Inledning	83
8.2	Riksdagens beslut år 1989 om finansiering.....	83
8.3	Nuvarande finansieringssystem	84
8.3.1	Skatt	84
8.3.2	Avgifter.....	85
	Årlig tillsynsavgift	86
8.3.3	Förändringar av avgiftssystemet	89
8.4	Aktuella förslag.....	90
8.4.1	Revisorernas iakttagelser vid en tidigare granskning	90
8.4.2	Utredningen om livsmedelstillsynen (SOU 1998:61)	90
8.4.3	Livsmedelsverkets rapport 9 – 2000	91
8.4.4	Svenska Kommunförbundet, skrivelse år 2001.....	91
8.4.5	Inga ställningstaganden till lämnade förslag	92
8.4.6	Finansiering av livsmedelstillsyn inom EU.....	93
8.5	Problembeskrivning av nuvarande finansieringssystem	93
8.6	Sammanfattning	95
9	Kostnader och intäkter för tillsynsmyndigheterna	96
9.1	Inledning	96
9.2	Livsmedelsverket	96
9.3	Kommunerna	98
9.4	Kostnadsredovisning i rapporteringssystemet.....	99
9.5	Bedömning av de totala kostnaderna	99
9.6	Sammanfattning	100
10	Företagens ansvar	101
10.1	Inledning	101
10.2	Livsmedelslagstiftningen	101
10.3	Företagens egentillsyn	101
10.3.1	Riksdagsbeslutet år 1989	101
10.3.2	Nuvarande regler.....	102
10.4	Tillämpningen av företagens egenkontroll.....	103

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

10.4.1	Utvärdering av egentillsynen	103
10.4.2	Var finns problemen?.....	104
10.4.3	Branschens krav på företagare och åtgärder för att förbättra egentillsynen	104
10.5	Aktuella förslag om egenkontroll.....	106
10.6	Sammanfattning	106
11	Sanktioner och andra åtgärder	108
11.1	Inledning.....	108
11.2	Sanktioner.....	108
11.3	Tillämpning av sanktionssystemet –omfattning.....	109
11.3.1	Kommunernas uppgifter	109
11.3.2	Åtalsanmälan	109
11.4	Erfarenheter av tillämpningen.....	110
11.4.1	Revisorernas iakttagelser vid en tidigare granskning.....	110
11.4.2	Livsmedelsverket	110
11.4.3	Exempel från tre kommuner	111
11.5	Andra åtgärder	112
11.6	Aktuella förslag.....	113
11.7	Sammanfattning	113
12	Revisorernas överväganden och förslag	115
	Information om regelsystemet	115
	Reformera finansierings- och avgiftssystemet	116
	Redovisa kostnaderna	120
	Tydliggör företagets ansvar	120
	Livsmedelsverkets uppföljning och styrning behöver förbättras	121
	Ska länsstyrelsernas uppgifter kvarstå?	122
	Kommunernas resurser	123
	Rapporteringen behöver förbättras.....	125
	Hur används sanktionssystemet?	126
	Kommissionens utvärderingar av livsmedelstillsynen i Sverige	127
	Behöver ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förändras?	128
	Referenser	129
	Intervjuer	132
	Bilaga 1 – EG-förordningar om livsmedel.....	133
	Bilaga 2 – Livsmedelssektorn.....	138
	Allmänt om livsmedelssektorn	138
	Förädlingsledet: Livsmedelsindustrin	138
	Distributionsledet: Parti- och detaljhandel.....	140
	Partihandeln	141
	Detaljhandeln.....	141
	Konsumtionsledet: Offentliga och privatägda storhushåll	142
	<i>Bilaga 2</i>	
	Sammanfattning av remissyttranden	145

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**