

Livsmedelskontrollen

Utveckling, brister och åtgärdsförslag

2015-09-28

## Sammanfattning

Livsmedelsverket har i uppdrag att årligen lämna en redovisning till regeringen om hur livsmedelskontrollen kan utvecklas och förbättras. Utifrån gjorda utvärderingar identifierar Livsmedelsverket följande brister i livsmedelskontrollen.

- Brister i likvärdighet av kontrollen.
- Kontrollen utförs inte i tillräcklig omfattning.
- Kontrollen är inte alltid riskbaserad.
- Brister i kontrollmyndigheters resurser och kompetens.
- Livsmedelsverkets åtgärder mot kontrollmyndigheters bristande efterlevnad.
- Mål och indikatorer för livsmedelskontrollen behöver utvecklas liksom Livsmedelsverket och andra kontrollmyndigheters arbete med att utvärdera måluppfyllelsen.

Livsmedelsverket vill uppmärksamma regeringen på ett antal frågor där det finns ett behov att vidta åtgärder.

- Ökad samverkan för en resursstark kontrollorganisation.
- Ett nationellt anläggningsregister.
- Tydligare befogenheter för kontroll av oregistrerade/inte godkända verksamheter.
- Utvidgade möjligheter till att förelägga kontrollmyndigheter och att ta över kontrollansvar
- Ökad samordning mellan myndigheter med angränsade ansvar.
- Fängelse för brott mot livsmedelslagen.

## 1. Livsmedelsverkets arbete med livsmedelskontrollen

Av 12 a § förordningen (2009:1426) med instruktion till Livsmedelsverket framgår att myndigheten senast den 30 september varje år ska redovisa hur livsmedelskontrollen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska även omfatta de brister i kontrollen som verket identifierat och beskriva hur de kan åtgärdas.

Bestämmelsen i 12 a § trädde i kraft den 1 juli 2015 och det är således första gången som Livsmedelsverket lämnar en redovisning till regeringen. Fokus i rapporten ligger på den livsmedelskontroll som utförs av Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna samt på verkets arbete med att leda, stödja och följa upp kontrollen.

Livsmedelsverket kommer att återkomma om länsstyrelsernas kontroll inom ramen för det regeringsuppdrag om den offentliga kontrollen av primärproducenter som regeringen nyss har fattat beslut om. Vad gäller generalläkaren, som ansvarar för livsmedelskontroll inom försvarsmakten, har Livsmedelsverket medverkat i en utredning som gjordes om generalläkarens roll<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Utredningen Översyn av generalläkarfunktionen. (Fö 2014:03)

2015-09-28

### ***1.1 Nuläge***

Idag finns det drygt 250 kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll av livsmedel i Sverige. Ansvaret för kontrollen är fördelat mellan kommuner, länsstyrelser, Livsmedelsverket och generalläkaren. Särskilt på lokal nivå finns det en mångfald av lokala kommunala myndigheter med olika förutsättningar. De kan vara stora eller mycket små, vissa lyckas i mycket hög grad att avgiftsfinansiera<sup>2</sup> sin kontroll medan andra bara delvis gör det, det finns myndigheter med tillräcklig personal och god kompetens och sådana som har brist på personal och kompetens.

### ***1.2 Brister i kontrollen***

En genomgång av de senaste årens utvärderingar som Livsmedelsverket och andra myndigheter<sup>3</sup> gjort av livsmedelskontrollen visar en samstämmig bild av var bristerna ligger. Det handlar framförallt om följande brister.

- Brister i likvärdighet av kontrollen.
- Kontrollen utförs inte i tillräcklig omfattning.
- Kontrollen är inte alltid riskbaserad.
- Brister i kontrollmyndigheters resurser och kompetens.
- Livsmedelsverkets åtgärder mot kontrollmyndigheters bristande efterlevnad är inte alltid effektiva.
- Mål och indikatorer för livsmedelskontrollen behöver utvecklas liksom Livsmedelsverket och andra kontrollmyndigheternas arbete med att utvärdera måluppfyllelsen.

Se bilaga 1 för en sammanställning av de identifierade bristerna.

Livsmedelsverkets bedömning är att bristande likvärdighet i landet är ett grundproblem för livsmedelskontrollen. Myndigheter med mycket varierande förutsättningar har alla i uppdrag att utföra ett tämligen krävande kontrolluppdrag. Dessa grundläggande brister i kontrollen medför att kontrollkedjan inte håller. Det i sin tur får en rad konsekvenser, till exempel har FVO<sup>4</sup> bland annat påpekat att kontrollen brister i att det utförs för lite provtagning i kontrollen, det finns påtagliga brister i kompetens hos kontrollpersonalen samt stora brister i verifiering av kontrollen<sup>5</sup>.

Ur ett samhällsperspektiv är det bekymmersamt att livsmedelskontrollens kvalitet varierar och ibland inte är rättssäker i alla delar av landet. Sådana skillnader mellan kontrollmyndigheterna i hur kontrollen bedrivs riskerar att snedvrider konkurrensen. Därtill är en väl fungerande livsmedelskontroll en förutsättning för en framgångsrik livsmedelsexport.

---

<sup>2</sup> Länsstyrelsernas och generalläkarens livsmedelskontroll är anslagsfinansierad.

<sup>3</sup> Se avsnitt 3.

<sup>4</sup> Food and Veterinary Office, Europeiska kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor.

<sup>5</sup> [FVO:s landsprofil för Sverige](#)

2015-09-28

### ***1.3 Livsmedelsverkets mål - en tänkande livsmedelskontroll***

Livsmedelsverkets mål med livsmedelskontrollen är en kontroll som gör nytta, som kontrollerar att livsmedelsföretagen lever upp till regelverket och som ger de bästa råden för säker och ärlig mat och som bidrar till att stärka konsumenternas förtroende för livsmedelsföretagen. Sverige ska kort sagt ha en ”tänkande livsmedelskontroll”.

Livsmedelsverket har inlett arbetet med att bygga en tänkande livsmedelskontroll.

Ett av Livsmedelsverkets mål är att Sveriges livsmedelskontroll ska vara en resurs för livsmedelsföretagen. Verket utgår från att företagare normalt vill och kan göra rätt. Kontrollens uppdrag är att hjälpa dem att lyckas med det. Kontrollen ska vara en inspiratör och dela med sig av kunskap och på så sätt skapa förutsättningar för utveckling av livsmedelsföretagen. Alla företag ska få en rättssäker bedömning varje gång de kontrolleras.

Livsmedelsverket följer upp och berättar om resultaten av kontrollen, för kontrollmyndigheter, företag och branschorganisationer.

Utifrån Livsmedelsverkets mål att bygga en tänkande livsmedelskontroll samt en utvärdering av dagens kontrollsystem har Livsmedelsverket påbörjat ett arbete för att förbättra kontrollen samt identifierat några områden där verket vill uppmärksamma regeringen på ett behov av att vidta åtgärder.

### ***1.4 Livsmedelsverkets pågående förbättringsarbete***

Vid Livsmedelsverket pågår ett omfattande arbete inom en rad områden för att bättre leda och följa upp livsmedelskontrollen. Följande exempel kan nämnas.

- Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel som ska förtydliga kraven på kontrollmyndigheter kommer att skickas på remiss under hösten. Livsmedelsverket har i särskild rapport som lämnades till regeringen tidigare denna månad beskrivit sina förslag till nya föreskrifter om offentlig kontroll.<sup>6</sup>
- Utveckling av Utbildningsportalen. Verket har byggt upp en infrastruktur för att kunna tillhandahålla e-utbildning för hela Sveriges livsmedelskontroll och för företagen, den så kallade Utbildningsportalen. En satsning på Utbildningsportalen kan få stor effekt på kompetensen inom kontrollen, vilket även ger ett mervärde framför allt för småskaliga livsmedelsföretag.
- Utveckling av ”kontrollwiki” med information för myndigheter och företag. Livsmedelsverket genomför för närvarande ett pilotprojekt i syfte att bygga en informationsdatabas (kallad kontrollwiki) där all relevant information ur lagstiftning, vägledningar, kontrollhandböcker, instruktioner, handledningar m.m. samlas. Målgruppen för informationsdatabasen kommer i första hand att vara kontrollmyndigheter men även företagare och konsumenter har tillgång

---

<sup>6</sup> Se Livsmedelsverket rapport *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag* (Näringsdepartementets dnr L2014/2687/DL, L2014/3010/DL och L2014/3112/EV).

2015-09-28

till informationen. Informationsdatabasen kommer att vara tillgänglig via webben, läsplatta och mobiltelefon. Såväl företag som kontrollmyndigheter kan därmed enkelt hitta uppdaterade regler och vägledande information och nya riktlinjer.

- Som ett komplement till kontrollwiki avser verket att även utveckla en s.k. kontrollapp. Informationen från kontrollwiki ska kunna nås via en mobil applikation även när internetuppkoppling saknas (off-line läge), vilket inte sällan är fallet vid kontroll av företag i glesbygden. Kontrollpersonal kan på samma sätt även använda applikationen för att föra in uppgifter om genomförd kontroll utan internetuppkoppling.
- En tydligare uppföljning av och återkoppling till de kontrollmyndigheter som bedrivit en bra kontrollverksamhet och de som inte gjort det.
- Utredning om eventuellt införande av anmälningssystem för kosttillskott pågår.
- I oktober kommer företrädare för Livsmedelsverket att träffa Riksåklagaren i för att diskutera kring brott mot djurskydds- och livsmedelslagstiftningen.

## **2. Åtgärder som Livsmedelsverket vill uppmärksamma regeringen på**

### ***2.1 Ökad samverkan för en resursstark kontrollorganisation***

Vid en uppföljning som gjordes med anledning av resultaten i myndighetsrapporteringen angav 53 % av myndigheterna med låg andel kontrollerade anläggningar att bemanningsproblem eller resursbrist helt eller delvis var orsaken till att kontrollen inte utförts enligt plan. Särskilt för mindre kommuner i glesbygdsområden kan det vara svårt att rekrytera personal och de får oftast anställa oerfarna inspektörer.

Flera myndigheter upplever att det är svårt att behålla personal när de är upplärda, de får lägga mycket tid på att lära upp oerfarna inspektörer. En annan aspekt av problemet med små myndigheter är att de har svårt att upprätthålla kompetens inom livsmedelsområdet om myndigheten har få kontrollobjekt.

Ett sätt att minska denna sårbarhet vore att kräva att myndigheter måste ha en minsta kritisk massa av exempelvis antal kontrollobjekt eller antal årsarbetskrafter. Detta kan begränsas till livsmedelskontrollen, men kan även tas upp på ett mer allmänt sätt, t.ex. som en fråga om resurser och storlek i förhållande till kommunens tillsynsuppgifter.

Livsmedelsverket ser positivt på samverkan som leder till att resurser används effektivt, kompetens tas till vara och myndigheters sårbarhet minskar. Att stimulera

2015-09-28

samverkan och att förlita sig på att strukturella resurs- eller kompetensproblem kan lösas på detta sätt medför dock även en risk eftersom samverkan är frivillig och inte sällan beroende av enskilda politikernas och tjänstemäns intresse och vilja.

Ett alternativ som därför kan övervägas är att på ett mer tvingande sätt förmå kommuner att se till att kontrollmyndigheten är tillräckligt stor och resursstark. I Finland har under de senaste åren gjorts en reform som tvingar små kommuner att samarbeta om bland annat livsmedelskontroll.

Förutom samverkan mellan kontrollmyndigheter bedömer Livsmedelsverket att det skulle ge kvalitets- och effektivitetsvinster om ansvaret för kontroll av vissa typer av verksamheter samlades på en kontrollmyndighet; kommunal, regional eller central. Ett område där denna möjlighet bör utredas närmare är e-handel. Här står alla kontrollmyndigheter inför en stor utmaning att kontrollera den omfattande handel av livsmedel inklusive kosttillskott som sker på internet.

Livsmedelsverket hemställer om att frågan utreds av regeringen.

## ***2.2 Ett nationellt anläggningsregister***

I dag har varje kontrollmyndighet ett eget register över de livsmedelsanläggningar som den har kontrollansvar för och registrerad information är vanligen bara känd av respektive myndighet.

Den livsmedelsinspektör som, t ex för att spåra ett livsmedel, söker information om en viss anläggning måste veta vilken kontrollmyndighet som är ansvarig och kontakta den. Dagens system är således svårarbetat, samtidigt som en väl fungerande spårbarhetskontroll är viktig för att upptäcka, motverka och utreda misstänkt livsmedelsbrott. Ett gemensamt register skulle öka effektiviteten i kontrollen och samordningen av kvalitetsarbete mellan myndigheterna.

Livsmedelsverket anser att svensk livsmedelskontroll behöver ett nationellt anläggningsregister och hemställer om att regeringen utreder hur detta kan genomföras.

På sikt anser Livsmedelsverket att rapporteringen till Livsmedelsverket av genomförd livsmedelskontroll behöver kunna göras i realtid för att öka myndighetens möjligheter att agera på avvikelser och för att stödja kontrollmyndigheterna i att utföra en effektiv kontroll.

## ***2.3 Kontroll av oregistrerade/inte godkända verksamheter***

Myndigheterna är idag inte klara över vilka befogenheter de har att kontrollera verksamheter som bedrivs av företag som är inte registrerade eller inte godkända. Situationen gör det enklare att bedriva olaglig verksamhet utan någon verklig risk för konsekvenser.

Livsmedelsverket ser det som nödvändigt att förbättra förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att kontrollera misstänkta oregistrerade/inte godkända

2015-09-28

livsmedelsverksamheter. Liksom möjligheten att kunna vidta sanktioner eller andra åtgärder mot verksamheten.

För det bedömer verket att det krävs förtydliganden i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen om befogenheter att utföra kontroll på verksamheter som inte är registrerade/godkända. Livsmedelsverket hemställer att regeringen uppdrar åt verket att utreda hur detta kan genomföras.

Det bör också utredas om det är lämpligt att kontrollmyndigheten på eget initiativ kan besluta om att registrera eller godkänna en verksamhet. Idag är det upp till livsmedelsföretagaren att anmäla verksamheten till kontrollmyndigheten. Om detta inte gjorts är kontrollmyndighetens enda verktyg att förelägga livsmedelsföretagaren att anmäla verksamheten samt besluta om att förbjuda den tills anmälan gjorts. Att kontrollmyndigheten kan ta initiativ till registrering/godkännande skulle ge effektivitetsvinster.

#### ***2.4 Utvidgade möjligheter till att förelägga kontrollmyndigheter och att ta över kontrollansvar***

Livsmedelsverket har i sin ovan nämnda rapport *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag* gett sin syn på verkets möjlighet att förelägga kontrollmyndigheter vid brister i deras kontrollverksamhet och i vissa situationer ta över ansvaret för livsmedelskontrollen från en annan myndighet.

Vad gäller frågan om överflyttning av kontrollansvar från kommun till Livsmedelsverket i situationer där kommunen åsidosatt sin kontrollskyldighet, anser verket att dagens utformning av 17 § livsmedelslagen inte är ändamålsenlig. Överflyttning bör kunna ske av en kommuns samtliga kontrollobjekt och omfatta även nya verksamheter som startas upp i kommunen.

Livsmedelsverkets verktyg för att kräva åtgärder av kontrollmyndigheter behöver ses över. I fråga om förelägganden riktade till kommunala kontrollmyndigheter anser Livsmedelsverket att dessa bör kunna förenas med vite. Detta kan ske genom ändring i 23 § livsmedelslagen, som skulle göra det möjligt att även förelägganden enligt 18 § samma lag förenas med vite. Livsmedelsverket anser att en sådan ändring dels skulle signalera betydelsen av att samtliga kontrollmyndigheter lever upp till de krav som ställs på dem, dels skulle förstärka Livsmedelsverkets samordnande och övervakande roll.

Motsvarande problembild med brister i genomförandet av kontrolluppdraget finns också hos länsstyrelserna. Idag har Livsmedelsverket inga sanktionsåtgärder att ta till när det är en länsstyrelse som brister.

#### ***2.5 Ökad samordning mellan myndigheter med angränsade ansvarområden***

För att livsmedelskontrollen ska kunna arbeta effektivt med att upptäcka och förhindra brottslighet inom livsmedelsområdet behöver myndighetssamarbetet förstärkas och bland annat sekretessreglerna ses över. Se förslag i redovisningen *Livsmedelsverkets arbete för att motverka livsmedelsbrott- redovisning av insatser under hösten 2014*, dnr 2015/02910. Livsmedelsverket bedömer att registeruppgifter bör kunna delas mellan myndigheter på ett mer omfattande sätt idag. Inom

2015-09-28

livsmedelskontrollen ser man att uppgifter i t.ex. Bolagsverkets och Skatteverkets register skulle kunna ge information om företag som är verksamma inom livsmedelsområdet men inte registrerade/godkända. Livsmedelsverket hemställer om att regeringen utreder hur detta kan genomföras.

### **2.6 Fängelse för brott mot livsmedelslagen**

Livsmedelsverket har i redovisningen till regeringen, *Livsmedelsverkets arbete för att motverka livsmedelsbrott- redovisning av insatser under hösten 2014*, påtalat vikten av att återinföra fängelse i straffskalan för brott mot livsmedelslagen.

Livsmedelsverket bedömer att med hänsyn till de allvarliga konsekvenser brott mot livsmedelslagstiftningen kan få bör fängelse återföras i straffskalan för överträdelser av vissa centrala bestämmelser i lagstiftningen som innebär risk för människors liv och hälsa eller annars är av allvarligt slag. EU-lagstiftningen kräver dessutom att medlemsstaterna har sanktioner som är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Livsmedelsverket finner att detta krav inte är uppfyllt så länge det enbart finns böter i straffskalan för brott mot livsmedelslagen.

Vidare skulle det ett återinförande av fängelse i straffskalan åter bli möjligt att under utredningen av misstänkta brott mot livsmedelslagen använda sig av de straffprocessuella tvångsmedel, såsom gripande, anhållande, häktning och husrannsakan, som är begränsade till utredningar av misstänkta brott med fängelse i straffskalan. Möjligheterna för polis- och åklagarmyndigheter att utreda misstänkta allvarliga brott mot livsmedelslagstiftningen skulle därigenom förstärkas.

Livsmedelsverket vill i detta sammanhang åter framhålla vikten av att regeringen vidtar åtgärder för att få till stånd lagändringar med detta innehåll.

## **3. Referenser**

- *Livsmedelskontrollen- Tar staten sitt ansvar?* RiR 2014:12, Riksrevisionen.
- *Rapport -Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2014*, dnr 2015/00677  
Livsmedelsverket 2015
- *Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014 - resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.* Rapport 9-2015,  
Livsmedelsverket
- *Kommuners och Livsmedelsverkets rapportering av livsmedelskontrollen 2014*  
Rapport 10- 2015 Livsmedelsverket
- *Livsmedelsverkets arbete för att motverka livsmedelsbrott- redovisning av insatser under hösten 2014*, dnr 2015/02910.

2015-09-28

- *Föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel – möjligheter, behov och förslag, dnr 2014/42416*
- *Utvärdering av avgiftsfinansiering av livsmedelskontroll, Statskontoret, Rapport 2015:17*

2015-09-28

Bilaga1

*Sammanställning av konstaterade utvecklingsområden/brister i kontrollen*

<b>Utvecklings/förbättrings-område och konstaterade brister</b>	<b>Beskrivning</b>	<b>Pågående aktiviteter</b>
Gemensamma mål	Det saknas gemensamma effektmål, gemensamma kriterier för riskvärdering och övergripande kontrollstrategier.	Arbete pågår bl. a inom strategiska gruppen för kontroll i livsmedelskedjan för att utveckla gemensamma mål.
Livsmedelsverkets arbete med att vidta åtgärder mot kontrollmyndigheter som inte utför sitt uppdrag.	Verket beslutade under 2014 om tre förelägganden.	Ny organisation på SLV sedan 1/1-15 för att bättre uppfylla detta uppdrag. Föreskrifter som förtydligar kontrolluppdraget sänds på remiss höst 2015. Kontrollhandbok som förtydligar kontrolluppdraget klar i maj.
Underlätta för företag att göra rätt	Livsmedelsverket har i uppdrag att stödja och underlätta livsmedelsföretagande.	Upplysningen, Utbildningsportal, tänkande livsmedelskontroll, klarspråk, Förenklingsresan, kompetensutveckling för inspektörer mm.
Inrapportering av uppgifter från kontrollmyndigheter till Livsmedelsverket	Den information som rapporteras uppfyller inte det behov som Livsmedelsverket har för att analysera och identifiera nödvändiga åtgärder.	Diskussioner pågår kring hur insamling av uppgifter kan förbättras.
Samsyn vid bedömning av brister och vid sanktionsåtgärder.	Kontrollmyndigheterna bedömer brister olika och har olika modeller för att kräva åtgärder. Brister i kompetens.	Mer och bättre utbildning via Utbildningsportalen. Mer samverkan mellan myndigheter. Kontroll-wiki.
Nästan ingen provtagning utförs i kontrollen	Brister i kompetens och avsaknad av utrustning.	Mer och bättre utbildning via Utbildningsportalen. Handbok finns.
Kontrollen är inte fullt ut riskbaserad, brister i planering och genomförandet.	Brister i kompetens och avsaknad av riktlinjer.	Arbete pågår med att ta fram ny kontrollmetodik som bättre ska fånga risker på varje verksamhet. Kontrollhandbok om offentlig kontroll publicerades i maj. Regeringsuppdrag om kontroll av primärproducenter.
Hög sårbarhet i kontrollorganisationen	Många (253) kontrollmyndigheter och många små; 1/3 är mindre än 1 årsarbetskraft, 1/3 är 1-2 årsarbetskrafter och 1/3 är fler än 2.	Område Livsmedelskontroll på Livsmedelsverket arbetar med funktionen regional samverkan för att uppmuntra samarbete mellan kontrollmyndigheter.
Brister i verifiering/uppföljning		Kontrollhandbok om att planera, leda och följa upp var klar i maj.
Resursbrist	Många kontrollmyndigheter har inte tillräckliga resurser. Skillnader i avgiftsuttag.	Statskontoret har lämnat rapport juni 2015.
För lite kontroll utförs Dricksvatten Primärproduktionen E-handel		Utbildningsinsatsning pågår på dricksvatten. Regeringsuppdrag till Livsmedelsverket, Jordbruksverket om kontrollen i primärproduktionen. Inom E-handel pågår dialog med berörda om utvecklingsaktiviteter.
Register saknas	Stora brister i länsstyrelsernas register över primärproducenter.	Redovisning lämnad till regeringen i somras.