

# Utredning av ett heltäckande revisionssystem

Förslag till organisationer som erbjuder att utföra revisioner  
samt säkerställande av tillgång till sakkunniga

---

Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets publikationer](#)

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2023.

Författare:

Åsa Eneroth.

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket och Samrådsgrupp för revision. Eneroth, Å. 2023. S 2023 nr 05: Utredning av ett heltäckande revisionssystem. Livsmedelsverkets och Samrådsgrupp för revisions samarbetsrapport. Uppsala.

S 2023 nr 05

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

# Förord

Alla myndigheter inom EU som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska, för att säkerställa sin efterlevnad av lagstiftningen, se till att de blir reviderade. Revisionerna kan identifiera förbättringsområden, både nationellt och vid enskilda kontrollmyndigheter, samt bidra till ett bättre resursutnyttjande och en mer verkningsfull kontroll.

Samrådsgruppen för revision, som leds av Livsmedelsverket, ska ge stöd och råd till de myndigheter som utför eller låter utföra revision. Den ska även bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet. Gruppen består av representanter för länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna inklusive SKR, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket

Utredningen av ett heltäckande revisionssystem har genomförts av Samrådsgruppen och ger förslag på vilken organisation som erbjuder sig att genomföra revisioner inom de områden som idag inte omfattas av revisionssystemet, samt hur vi säkerställer tillgången på sakkunniga.

Rapporten vänder sig främst till kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan och till berörda departement.

Livsmedelsverket

Cecilia Svärd

Avdelningschef Utvärderingsavdelningen och ordförande i Samrådsgrupp för revision

Juni 2023



# Innehåll

Sammanfattning .....	7
Bakgrund .....	9
Utredning av det svenska revisionssystemet 2020 .....	9
Förändringar som skett sedan förra utredningen 2020 .....	10
Livsmedelsverkets hemställan till Näringsdepartementet .....	10
Uppdatering av Nationella revisionsmål .....	11
Revisioner av kommunerna pausade .....	11
Jordbruksverket och Livsmedelsverket samordnar revisioner av länsstyrelserna .....	12
Förändring av antal kommunala kontrollmyndigheter .....	12
Kommissionens förväntningar på ett revisionssystem .....	13
Utredningens uppdrag .....	14
Utredningens genomförande .....	14
Revisionssystemet idag .....	15
Revisionsuppdraget .....	15
Systemets uppbyggnad .....	15
Luckor i systemet .....	17
Beskrivning av kontrollområdena som saknas i revisionssystemet .....	19
Animaliska biprodukter (ABP) .....	19
Kontrollmyndigheter och dess ansvar .....	20
Kontrollens omfattning och resurser .....	20
Revisioner och kända brister i kontrollen .....	21
Växtskyddsmedel .....	22
Kontrollmyndigheter och dess ansvar .....	22
Kontrollens omfattning och resurser .....	24
Revisioner och kända brister i kontrollen .....	25
Kontaktmaterial .....	25
Kontrollmyndigheter och deras ansvar .....	26
Kontrollens omfattning och resurser .....	26
Revisioner och kända brister i kontrollen .....	27
Försvarsinspektören för hälsa och miljöns kontrollområden .....	27

Kontrollens omfattning och resurser .....	27
Revisioner och kända brister i kontrollen .....	29
De kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll.....	29
Kontrollmyndigheter och deras ansvar .....	29
Kontrollens omfattning och resurser .....	30
Revisioner och kända brister i kontrollen .....	30
Förslag och konsekvenser .....	31
Kriterier för val av utförare av revisioner.....	31
Kompetens .....	32
Opartiskhet.....	33
Effektivitet.....	34
Utförare och bemyndigande .....	34
Revision av de centrala myndigheterna.....	34
Revision av FIHM.....	35
Revision av länsstyrelserna .....	35
Revision av de kommunala kontrollmyndigheterna .....	36
Sammanfattning av förslagen .....	40
Revisionsprogram.....	41
Bemyndigande och överenskommelser.....	42
Kostnad för revisionerna .....	43
Användandet av sakkunniga .....	44
Behov.....	45
Livsmedelsverkets sakkunnigpool.....	45
Rekrytering och introduktion .....	46
Fördelning .....	47
Finansiering .....	48
Slutsatser .....	49

# Sammanfattning

Denna utredning beskriver de kontrollområden i livsmedelskedjan som i dag inte täcks av revisionssystemet samt ger förslag på vilken organisation som ska eller bör erbjuda revisioner inom dessa områden. Några av luckorna i systemet har funnits länge och andra har uppstått senare. Utredningens förslag skulle ge ett heltäckande revisionssystem, där samtliga kontrollmyndigheter och samtliga kontrollområden täcks in. Tillsammans med ett riskbaserat revisionsprogram möjliggör förslaget en verkningsfull och hållbar revisionsorganisation, som uppfyller kravet på revision enligt den EU-gemensamma lagstiftningen<sup>1</sup> samt Sveriges nationella revisionsmål<sup>2</sup>.

Kompetens, inom både revisionsmetodik och lagstiftning, är det viktigaste kriteriet i valet av utförare. Även opartiskhet och resurseffektivitet är viktiga. Utredningen diskuterar också hur vi kan säkerställa tillgången på sakkunniga vid revisionerna.

Förslaget innebär att

- Kemikalieinspektionen utför internrevision på sin kontroll och den vägledande verksamheten inom växtskyddsmedel
- Jordbruksverket och Livsmedelsverket erbjuder länsstyrelserna revision även av kontrollen inom växtskyddsmedel, samt erbjuder revision till Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM)
- länsstyrelserna erbjuder de kommunala kontrollmyndigheterna revisioner inom alla kontrollområden.

Fördelar med att länsstyrelserna reviderar de kommunala kontrollmyndigheterna är deras närhet, lokalkännedom och att revisionerna är en viktig del i länsstyrelsernas uppdrag att samordna och utveckla livsmedelskontrollen i länet.

## Regeringen behöver ta ställning till hur finansieringen ska lösas

Finansiering är en förutsättning för att revisionerna ska bli utförda. I dag finns flera olika lösningar. De centrala myndigheterna har valt egen finansiering genom internrevisioner. Länsstyrelserna finansierar de revisioner som Jordbruksverket och Livsmedelsverket utför av deras kontroll. Detsamma kan bli aktuellt för FIHM.

---

<sup>1</sup> Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel

<sup>2</sup> <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/revision-av-kontrollmyndigheter/nationella-revisionsmal>

Den stora utmaningen är hur revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna ska finansieras. Det pågår en dialog mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och berörda departement, och det är angeläget att regeringen snarast tar ställning.

Om finansieringsfrågan inte löses, riskerar revisionssystemet bli splittrat, med många olika aktörer som utför revisionerna. Om varje kontrollmyndighet ska ta fram en egen lösning för sina revisioner, kan likvärdigheten bli lidande, liksom möjligheten till en effektiv samordning. Dessutom ökar risken ytterligare för att enskilda myndigheter inte kommer att ingå i revisionssystemet.

## Överenskommelser behövs direkt mellan myndigheter

Förslaget förutsätter överenskommelser mellan myndigheter, eftersom varje enskild kontrollmyndighet själv har ansvaret att låta sig revideras, och också kan välja vem som ska utföra revisionen<sup>3</sup>.

## Export och förtroende i EU påverkas av bristande revision

Att revisioner av kontrollen genomförs och fungerar väl är av stor betydelse även för förtroendet för den svenska livsmedelsproduktionen. Ur ett internationellt perspektiv riskerar Sveriges kontroll- och revisionssystem att förlora trovärdighet. DG Santé F<sup>4</sup> har redan uppmärksammat att revisionerna av de kommunala kontrollmyndigheterna är pausade. Dryga 40 procent av de kommunala kontrollmyndigheterna har inte blivit reviderade under den senaste femårsperioden, 2018–2022, och andelen ökar, eftersom uppehållet i kommunrevisionerna fortfarande pågår. Sverige följer alltså inte EU-kommissionens riktlinjer om revisionsfrekvens.

Att kontrollen i livsmedelskedjan fungerar väl är viktigt för både säkerhet och redlighet. Kontrollen bidrar till säker mat och säkert dricksvatten, till friska djur och sunda växter; men också till att ingen blir lurad eller vilseledd, till att motverka snedvriden konkurrens som kan uppstå vid fusk, samt till konkurrenskraftiga företag. Kontrollen ska även se till att fri rörlighet av livsmedel inom EU kan uppnås.

När tredje land bedömer om svenska anläggningar ska godkännas för export, är det en viktig del i bedömningen, att Sverige har ett fungerande revisionssystem. Revisionssystemet bidrar därmed också till det övergripande målet för den svenska livsmedelsstrategin – att Sverige ska ha en konkurrenskraftig livsmedelskedja, där den totala livsmedelsproduktionen ökar.

---

<sup>3</sup> Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

<sup>4</sup> DG Santé F är ett av EU-kommissionens direktorat som hanterar frågor om hälsa och livsmedel



# Bakgrund

Revisionen ska vara en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om en verksamhet och dess resultat överensstämmer med det som planerats, och om planeringen genomförts på ett sätt som är verkningsfullt och lämpligt för att nå målen i förordning (EU) 2017/625. Syftet är också att utveckla kontrollen genom att identifiera förbättringsområden, både på enskilda myndigheter och i landet som helhet. Samtliga kontrollmyndigheter som utför offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska se till att dess kontrollverksamhet blir reviderad<sup>5</sup>.

## Utredning av det svenska revisionssystemet 2020

Under våren 2020 presenterade Jordbruksverket och Livsmedelsverket resultatet av Utredning av det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan med förslag till en verkningsfull revisionsorganisation<sup>6</sup> som myndigheterna utfört i samarbete med Samrådsgruppen för revision ("Nationell revisionsgrupp").

En genomlysning gjordes av systemet utifrån lagstiftningen, kommissionens förväntningar på ett effektivt och fungerande revisionssystem, nuvarande organisation med berörda aktörer, identifierade brister och framtida utmaningar. För att åstadkomma en verkningsfull och hållbar revisionsorganisation lämnades några rekommendationer:

- Samtliga myndigheter som idag utför revision får bemyndigande<sup>7</sup> att de får utföra revisioner inskrivet i sina instruktioner. Ett avtal skrivs mellan den myndighet som vill bli reviderad och den myndighet som ska utföra revisionen.
- Livsmedelsverket får bemyndigande i sin instruktion att ansvara för samordningen av Sveriges revisionssystem.
- Regeringen beslutar att Nationell revisionsgrupp ska stödja Livsmedelsverket i samordningen av Sveriges revisionssystem, ett utvidgat uppdrag för gruppen.
- Den myndighet som ska bli reviderad finansierar revisionen, antingen genom egen internrevision eller genom att ge en annan myndighet eller ett företag i uppdrag att mot en ersättning utföra revisionen.

I utredningen förslags även följande:

---

<sup>5</sup> Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

<sup>6</sup> Utredning av det svenska systemet för revision av kontrollen i livsmedelskedjan, dnr (Livsmedelsverket) 2020/02068

<sup>7</sup> Med bemyndigande menas författningsstöd

- Att antalet organisationer som utför revision begränsas, för att underlätta en samordning av systemet.
- Att långsiktiga avtal sluts för att ge stabilitet i arbetet och minska den administrativa bördan.
- Att hålen i revisionssystemet fylls så att systemet blir heltäckande.
- Jordbruksverket och Livsmedelsverket fortsätter med internrevisioner av sin egen kontroll<sup>8</sup>.
- Jordbruksverket och Livsmedelsverket erbjuder fortsatt revision av länsstyrelserna, men samverkar bättre sinsemellan.
- Livsmedelsverket erbjuder fortsatt revision av Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) och Jordbruksverket erbjuder revision av FIHM inom sina områden. Samverkan sker på samma sätt som för revisionen av länsstyrelserna.
- Länsstyrelserna erbjuder fortsatt revision till de kommunala kontrollmyndigheterna, men samverkar så att varje revisor utför minst 10 ordinarie revisioner per femårsperiod. Revision av kontrollen av ABP<sup>9</sup> på lantbruk etc. utförs.

Förslagen ovan täcker delar av hålen i revisionssystemet, nämligen revisioner av FIHM:s kontroll och den kommunala kontrollen av ABP på t.ex. lantbruk<sup>10</sup>. Utredningen omfattade inte förslag på revision av Kemikalieinspektionens verksamhet och kommunala myndigheters kontroll inom växtskyddsmedelsområdet och inte heller revision av kontrollen av företag som tillverkar, importerar och säljer material avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Utredningen konstaterade att dessa områden behöver utredas särskilt för att få till ett heltäckande revisionssystem.

## Förändringar som skett sedan förra utredningen 2020

### Livsmedelsverkets hemställan till Näringsdepartementet

Livsmedelsverket lämnade under hösten 2020 in en hemställan till Näringsdepartementet gällande ett utökat bemyndigande att utföra revision av statliga myndigheter och att samordna revisionssystemet. Livsmedelsverket informerade också i hemställan om att myndigheten, i enlighet med utredningsresultaten, avser att ta betalt för revisioner av länsstyrelser och Försvarsinspektören för hälsa och miljö från och med 2021. Detta under förutsättning att

---

<sup>8</sup> Jordbruksverkets bedriver internrevision av den verksamhet som myndigheten bedriver och ansvarar för, alltså mer än operativ kontroll

<sup>9</sup> Animaliska biprodukter

<sup>10</sup> De kommunala kontrollmyndigheternas kontrolluppdrag inom ABP framgår av 12 § förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Det gäller företrädesvis kontroll av livsmedelsanläggningar och på lantbruk, men även kompostering, insamling och transport av matavfall, vissa förbränningsanläggningar samt nedgrävning av döda djur ingår. Livsmedelsanläggningar kontrolleras även enligt det regelverk som gäller för livsmedelsverksamheter och övriga enligt miljöbalken. Den ABP-kontroll som idag görs av miljöinspektörer och som finansieras genom miljöbalken ingår ännu inte i det nationella revisionssystemet, även om den omfattas av förordningen (EU) 2017/625.

dessa myndigheter fortsatt önskar få revision utförd av Livsmedelsverket. Resultatet av hemställan blev att:

- Livsmedelsverket har nu i sin instruktion ansvaret för samordning av det nationella systemet för revision<sup>11</sup>.
- Nationell revisionsgrupps mandat framgår nu av livsmedelsförordningen och gruppen har utökats med Kemikalieinspektionen<sup>12</sup>. Nationell revisionsgrupp ska enligt livsmedelsförordningen även bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet.
- I Livsmedelsverkets instruktion framgår det att ”myndigheten får på begäran av en annan statlig myndighet utföra sådana revisioner av den statliga myndighetens kontroll som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625”. Tidigare gällde bemyndigandet bara revisioner av länsstyrelsernas livsmedelskontroll.

## Uppdatering av Nationella revisionsmål

De nationella revisionsmålen har uppdaterats och sträcker sig från 2022 till 2024. Utifrån visionen ”Sverige har ett heltäckande och riskbaserat revisionssystem som bidrar till förbättringar av kontrollen i livsmedelskedjan” togs effektmål och operativa mål fram. Denna utredning har bäring på ett av effektmålen, Sverige har ett heltäckande och riskbaserat revisionssystem, med underliggande operativa mål<sup>13</sup>:

- Senast 31 december 2023 har Sverige ett heltäckande flerårigt riskbaserat revisionsprogram där alla kontrollområden<sup>14</sup> och kontrollmyndigheter ingår, även de som 2021 helt saknar revision:
  - FIHM:s kontroll av djurhälsa, djurskydd och ABP
  - Kommunala kontrollmyndigheternas kontroll av ABP, samt
  - Kemikalieinspektionens och de kommunala kontrollmyndigheternas kontroll inom växtskyddsmedelsområdet.
- Senast 31 december 2023 finns bemyndigande för de myndigheter som får uppdrag att utföra revisioner.

## Revisioner av kommunerna pausade

Sedan 1 januari 2022 utför inte länsstyrelserna några revisioner av kommunala kontrollmyndigheter, vilket de tidigare gjort. Länsstyrelserna saknar bemyndigande att utföra

---

<sup>11</sup> § 3b i Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

<sup>12</sup> § 29c i Livsmedelsförordningen (2006:813)

<sup>13</sup> Lydelsen av målet då det togs fram 2021. De angivna kontrollområdena stämmer inte helt med dagens förhållanden.

<sup>14</sup> Livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd, växtskadegörare, användning och försäljning av växtskyddsmedel. I de olika områdena ska bl.a. följande ingå där så är relevant: Ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt skyddade ursprungsbeteckningar, animaliska biprodukter, skyddade geografiska beteckningar och traditionella specialiteter, odling av GMO för livsmedels- och foderproduktion.

revisionerna och önskar även att finansiering av dessa revisioner säkerställs. Samtal pågår mellan länsstyrelserna, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och berörda departement (se avsnitt nedan).

## Jordbruksverket och Livsmedelsverket samordnar revisioner av länsstyrelserna

Under 2022 påbörjade Jordbruksverket och Livsmedelsverket arbetet med att samordna revisionerna av länsstyrelserna. Gemensamma revisioner har genomförts. En rapport med ett samlat resultat från samtliga revisioner av länsstyrelsernas kontroll i livsmedelskedjan har skrivits och ett gemensamt flerårigt riskbaserat revisionsprogram har tagits fram. Utveckling av gemensam planering, arbetssätt, mallar och bedömningsunderlag har skett. Samordningen har nu övergått i en förvaltningsfas.

I sammanhanget kan även nämnas att både Jordbruksverket och Livsmedelsverket var för sig har en överenskommelse med länsstyrelserna att utföra revisionerna.

## Förändring av antal kommunala kontrollmyndigheter

Statskontoret konstaterade i sin rapport Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan<sup>15</sup> att samverkan som innebär att kommuner bildar gemensamma kontrollmyndigheter har bäst förutsättningar att minska sårbarheten och höja effektiviteten i livsmedelskontrollen.

Ett minskat antal kontrollmyndigheter skulle reducera kostnaden för revisioner. Där är vi inte nu. Under åren sedan rapporten skrevs har antalet kommunala kontrollmyndigheter legat konstant strax under 250 stycken (248 år 2017, 246 år 2022). Regeringen har dock precis tillsatt en utredning med uppdrag att undersöka intresset bland svenska kommuner för att inleda ett arbete med frivilliga kommunsammanläggningar<sup>16</sup>. Syftet är att få till en process där ett antal enskilda kommuner prövar frågan om sammanläggning. Kanske kommer antal myndigheter att minska i framtiden.

---

<sup>15</sup> 2017:9, Statskontoret

<sup>16</sup> Dir. 2023:46 Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar

# Kommissionens förväntningar på ett revisionssystem

EU-kommissionen har uttryckt sina förväntningar på ett fungerande revisionssystem i sina riktlinjer avseende revisioner (2021/C 66/02)<sup>17</sup>.

Riktlinjerna anger ett antal principer som vägledning för medlemsländernas utformning av sina nationella revisionssystem. De är inte juridiskt bindande men är dock accepterade av samtliga medlemsstater, inklusive Sverige. I utredningen har hänsyn tagits till några av principerna:

- Revisionssystemen bör *omfatta all offentlig kontroll* och annan offentlig verksamhet i alla delar av produktionskedjan för jordbruksbaserade livsmedel som omfattas av förordning (EU) 2017/625, inbegripet alla behöriga myndigheters verksamhet, oavsett hur de är organiserade eller på vilken förvaltningsnivå de befinner sig, samt alla berörda organ eller kontrollorgan.
- Det krävs en *systematisk strategi* för revisionsprocessen, vilken ska stödjas av dokumenterade revisionsförfaranden med mera. Riskbaserade revisionsprogram som täcker alla områden ska tas fram i en öppen planeringsprocess.
- En *samordning* kan vara avgörande för att upprätthålla en *likvärdighet* i utförandet, bedömningar och hantering av resultat med mera.
- Revisionssystemet och revisorerna bör vara opartiska och *oberoende* i förhållande till den verksamhet som revisionen avser. Revisionsorganen bör inte utsättas för några påtryckningar av kommersiell, ekonomisk, hierarkisk, politisk eller annan natur som kan påverka deras bedömning eller resultat av revisionen. Det bör heller inte föreligga någon intressekonflikt.
- Medlemsstaterna bör se till att de behöriga myndigheterna har de befogenheter, *resurser* och *bemyndigande* som krävs för att inrätta, tillämpa och upprätthålla ett *effektivt* revisionssystem.
- *Transparens*, öppenhet och insyn är viktigt för att skapa och bibehålla förtroendet för systemet samt underlätta spridning av information, särskilt goda exempel men även förbättringsområden.
- Det finns krav att ställa på revisorns *kompetens* bland annat om revisionsförfaranden, tekniska kunskaper samt erfarenhet av revisioner. Kompetens och erfarenhet är viktiga parametrar då det gäller likvärdighet och effekten av revisionerna, det vill säga att kontrollverksamheten förbättras och utvecklas.
- *Revisionsresultaten* bör tas om hand i medlemsstaterna och beaktas vid framtagande av kommande revisionsprogram och vid översyn av NKP<sup>18</sup>, samt bör goda exempel lyftas fram och spridas inom kontrollsystemet. Revisionerna är en viktig pusselbit i arbetet med ständiga *förbättringar i kontrollen*.

---

<sup>17</sup> Kommissionens tillkännagivande rörande vägledning om tillämpningen av bestämmelserna avseende revisioner som ska utföras enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625 (2021/C 66/02)

<sup>18</sup> Nationella kontrollplanen

## Utredningens uppdrag

Utredningen av ett heltäckande revisionssystem har initierats av Nationell revisionsgrupp och omfattar att beskriva de kontrollområden som nu saknas i vårt revisionssystem. Utredningen ska även ta fram förslag på vilken organisation som bör erbjuda sig att genomföra revisioner inom dessa områden, samt hur vi säkerställer tillgången på sakkunniga<sup>19</sup>.

Med ”heltäckande” avses att det ska finnas antingen internrevision eller en möjlighet att få sin verksamhet reviderad av en annan aktör och att samtliga kontrollområden enligt förordning (EU) 2017/625 omfattas.

Arbetet samordnas av Livsmedelsverket och deltagare i Nationell revisionsgrupp bidrar med de resurser som utredningen kräver. Nationell revisionsgrupp är avsändare av rapporten som ställs till kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan samt berörda departement. Åtgärder till följd av resultatet får då hanteras, exempelvis säkerställande av bemyndigande, överenskommelser samt finansiering. Dessa åtgärder ligger utanför utredningen.

## Utredningens genomförande

Utredningen har genomförts inom ramen för Nationell revisionsgrupps mandat<sup>20</sup> att bistå Livsmedelsverket i samordningen av det nationella revisionssystemet<sup>21</sup>. I gruppen ingår representanter för de kommunala kontrollmyndigheterna inklusive SKR, länsstyrelserna, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Flera i gruppen har bidragit i beskrivningen av kontrollsystem och ekonomi. Gruppen har också tillsammans diskuterat och arbetat fram förslag till organisation för revisionerna.

---

<sup>19</sup> Sakkunnig: Person med särskild kompetens inom en process, anläggningstyp, produktionsinriktning, ett revisionsområde eller en lagstiftning som deltar vid revisionen.

<sup>20</sup> 29c § i livsmedelsförordningen (2006:813)

<sup>21</sup> 3b § i förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

# Revisionssystemet idag

## Revisionsuppdraget

Alla kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan ska se till att de blir reviderade enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625<sup>22</sup>:

1. För att säkerställa sin efterlevnad av denna förordning ska de behöriga myndigheterna utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras, och de ska med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder.
2. De revisioner som avses i punkt 1 ska vara föremål för oberoende granskning, och utföras på ett öppet sätt.

Syftet med revision är att granska och utvärdera att kraven i förordning (EU) 2017/625 uppfylls. Revisionen är en systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och dessa verksamheters resultat överensstämmer med planerade arrangemang och om dessa arrangemang tillämpas på ett verkningsfullt sätt och är lämpliga för att nå målen.

Resultaten från revisionerna används för att identifiera brister och förbättringsområden i kontrollen i livsmedelskedjan, både hos enskilda myndigheter och för landet som helhet.

Kravet är tydligt. Det är myndigheten som utför kontroll som ska se till att bli reviderad och det är myndigheten som väljer vilken organisation, den egna eller någon annan, som ska utföra revisionen.

## Systemets uppbyggnad

Den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan omfattar alla stadier i produktions-, bearbetnings-, distributions- och användningsleden och alla områden som beskrivs i förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll, det vill säga animaliska biprodukter (ABP), djurhälsa och smittskydd, djurskydd, ekologisk produktion och ekologiska livsmedel, foder, gränskontroll, livsmedel, veterinärmedicinska preparat och rests substanser, växtskadegörare samt växtskyddsmedel.

Kontrollen utförs av flera olika myndigheter. Dessa är kommunala kontrollmyndigheter, länsstyrelser, Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM), Jordbruksverket,

---

<sup>22</sup> För dricksvatten, snus och tuggtobak finns bestämmelser om att kontrollmyndigheterna ska genomföra revisioner i 3 d § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel. Kontrollmyndigheten ska enligt föreskrifterna ha dokumenterade förfaranden för att se till att den offentliga kontrollen är verkningsfull och lämplig samt genomföra revisioner för att försäkra sig om detta.

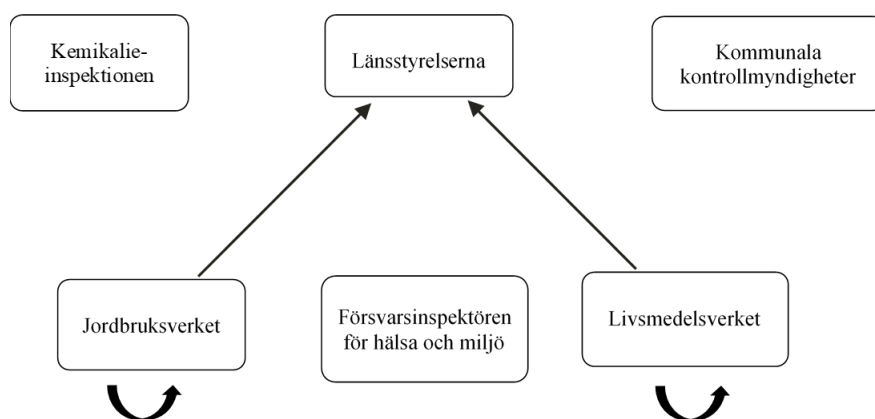
Livsmedelsverket, samt Kemikalieinspektionen.<sup>23</sup> Även då det gäller revisioner av den offentliga kontrollen så utförs den av flera olika myndigheter, se figur 1.

Jordbruksverkets utför internrevisioner bland annat av den verksamhet som Jordbruksverket enligt förordning (EU) 2017/625 ansvarar för, det vill säga områdena foder, animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd, växtskadegörare och växtskyddsmedel.

På uppdrag av länsstyrelsen genomför Jordbruksverket revisioner av länsstyrelsernas kontrollverksamhet inom områdena foder, animaliska biprodukter, veterinärmedicinska preparat, djurskydd och djurhälsa. Livsmedelsverket gör motsvarande på område livsmedel.

Livsmedelsverket genomför dessutom revisioner av myndighetens egen kontrollverksamhet och har vid två tillfällen tidigare även genomfört revision av den livsmedelskontroll som utförs av FIHM. Livsmedelsverket har erbjudit sig att fortsätta utföra dessa revisioner av FIHM, liksom Jordbruksverket har erbjudit sig att utföra revisioner av FIHM:s kontroll i livsmedelskedjan.

Länsstyrelserna har fram till och med år 2021 utfört revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll. Dessa revisioner är nu pausade, se ovan.



**Figur 1.** Revisionssystemet med kontrollmyndigheterna och utförare av revisionerna (pilarna)

<sup>23</sup> Se NKP-webben, <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/nkp-webben>, Även Konsumentverket och Tullen mfl myndigheter omfattas av förordning (EU) 2017/625 men har utelämnas ur utredningen



# Luckor i systemet

Revisionssystemet täcker en stor del av den offentliga kontroll som utförs, men inte all. I NKP presenteras EU-lagstiftningen i tio större områden, exempelvis foder, livsmedel och djurskydd, se tabell 1. I tabellen visas de kontrollmyndigheter som har kontrollansvar inom de olika områdena, samt om kontrollmyndighetens kontroll ingår i dagens revisionssystem (R). En fylld svart ruta anger att revision saknas inom området.

**Tabell 1.** Ansvarig kontrollmyndighet för olika kontrollområden och om kontrollen omfattas av nuvarande revisionssystem (R) eller om revision saknas på området (svart ruta). Streck i rutan betyder att myndigheten inte har kontrollansvar för det aktuella området (se NKP-webben<sup>24</sup> för beskrivning och innehåll i de olika områdena).

Kontrollområde	Ansvarig kontrollmyndighet					
	Jordbruks- verket	Livsmedels- verket	FIHM	Läns- styrelsen	Kommunala kontroll- myndigheter	Kemikalie- inspektionen
ABP	R	R		R		-
Djurhälsa och smittskydd	R	R	-	R	-	-
Djurskydd	R	R	***	R	-	-
Ekologisk produktion och ekologiska livsmedel	R	R	-	R	**	-
Foder	R	-	***	R	-	-
Gränskontroll	R	R	-	-	-	-
Livsmedel	-	R	****	R	**	-
Kontaktmaterial*	-	-		-		-
Veterinärmedicinska preparat och restsubstanser	R	R	-	R	-	-
Växtskadegörare	R	-	-	-	-	-
Växtskyddsmedel	R	-				

\*Kontaktmaterial är inget eget kontrollområde i NKP, utan ingår i område Livsmedel, dock presenteras det som ett eget område i denna rapport för att tydliggöra den lucka som finns

\*\*Kommunrevisionerna på livsmedelsområdet är pausade fr.o.m. 2022-01-01

\*\*\* FIHM har kontrollansvar, men det finns inga kontrollobjekt som omfattas av kraven i förordning (EU) 2017/625

\*\*\*\* Det har funnits en överenskommelse och revisioner har utförts vid två tillfällen

<sup>24</sup> Se <https://www.livsmedelsverket.se/nkp-webben>

Revisioner utförs inte idag av FIHM:s kontroll inom något av de områden de har kontrollansvar för. Dock har Livsmedelsverket vid två tidigare tillfällen (2014 och 2019) utfört revisioner av FIHM:s livsmedelskontroll, utifrån en tidigare överenskommelse.

Då det gäller kommunala kontrollmyndigheters kontroll av ABP på livsmedelsanläggningar har denna kontroll ingått vid framtagandet av revisionsprogrammet för länsstyrelsernas revisioner inom livsmedelsområdet, i det så kallade "audit universe". Det har dock inte fallit ut som ett prioriterat område att revidera. Kontrollerna av ABP på lantbruk etc<sup>25</sup> har inte ingått vid framtagandet av programmet.

Förordning (EU) 2017/625, som började tillämpas i december 2019 omfattar även skyddsåtgärder mot växtskadegörare och krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel. I och med detta behöver även revision av offentlig kontroll inom dessa områden ingå i revisionssystemet. Den lucka som finns är Kemikalieinspektionens, länsstyrelsernas och kommunala kontrollmyndigheters kontroll inom växtskyddsmedelsområdet. Inom området vägleder Jordbruksverket andra kontrollmyndigheter. Denna vägledande del omfattas av internrevision på Jordbruksverket, liksom område växtskadegörare.

Kontaktmaterial, det vill säga material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (FCM), är ett särskilt område inom kontrollområdet livsmedel. Kontrollansvaret för livsmedelsföretagares användning av kontaktmaterial delas av samtliga myndigheter som kontrollerar livsmedelsföretag och denna kontroll ingår i revisionssystemet. De kommunala kontrollmyndigheterna har nyligen utsetts som ansvariga för kontrollen av företag som bedriver tillverkning, förädling och distribution av kontaktmaterial och kontrollförfaranden med mera håller på att byggas upp. Revisioner av denna kontroll behöver också föras in i revisionssystemet.

I följande avsnitt beskrivs kontrollområdena som saknas i dagens revisionssystem, och även den kontroll som utförs av FIHM.

---

<sup>25</sup> De kommunala kontrollmyndigheternas kontrolluppdrag inom ABP framgår av 12 § förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Det gäller företrädesvis kontroll av livsmedelsanläggningar och på lantbruk, men även kompostering, insamling och transport av matavfall, vissa förbränningsanläggningar samt nedgrävning av döda djur ingår. Livsmedelsanläggningar kontrolleras även enligt det regelverk som gäller för livsmedelsverksamheter och övriga enligt miljöbalken. Den ABP-kontroll som idag görs av miljöinspektörer och som finansieras genom miljöbalken ingår ännu inte i det nationella revisionssystemet, även om den omfattas av förordningen (EU) 2017/625.

# Beskrivning av kontrollområdena som saknas i revisionssystemet

Det finns luckor i revisionssystemet idag. Både luckor som funnits sedan tidigare men även luckor som uppstått på senare tid. Några kontrollmyndigheters kontroll har inte tidigare varit föremål för revision även om de sedan länge omfattats av kravet. Det gäller delar av FIHM:s kontroll och de kommunala kontrollmyndigheternas kontroll av ABP på lantbruk etc.

Växtskyddsmedelsområdet har tillkommit då förordning (EU) 2017/625 började tillämpas i slutet av 2019. Ansvarig kontrollmyndighet för kontaktmaterial utsågs först för något år sedan. Samtidigt har en ny lucka tillkommit då revisionerna av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll är pausade.

För att utöka revisionssystemet med det som saknas behöver de ansvariga kontrollmyndigheterna för respektive område identifieras. I detta avsnitt beskrivs de olika kontrollområdena med ansvariga kontrollmyndigheter, omfattningen av kontrollen, eventuellt tidigare utförda revisioner och kända brister i kontrollen. Den kontroll som utförs av FIHM, på de olika områdena beskrivs samlat. Ytterligare information om respektive kontrollområde finns i NKP-webben<sup>26</sup>.

Det har för vissa områden varit svårt att ange omfattningen av kontrollen, hur många kontrollobjekt som årligen kontrolleras eller hur många årsarbetskrafter (åa) som används för kontroll respektive vägledning. Dessa uppgifter är inte avgörande för att identifiera vilka kontrollmyndigheter som ska revideras inom vilka områden. Det kan däremot vara viktiga uppgifter i ett senare skede då ett riskbaserat revisionsprogram ska tas fram och prioriteringar mellan områdena behöver göras.

## Animaliska biprodukter (ABP)

Animaliska biprodukter (ABP) är material från djurriket som inte är livsmedel och som ännu inte bearbetats eller behandlats. Till exempel hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma. Döda djur och biprodukter från slaktade djur liksom ull, fjädrar, äggskal, matavfall, naturgödsel och material med animaliska beståndsdelar som har varit ett livsmedel, men som av olika skäl inte längre är det är också exempel på ABP.

---

<sup>26</sup> Se <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/>

## Kontrollmyndigheter och dess ansvar

Det är flera myndigheter som kontrollerar att den som befattar sig med ABP och därav framställda produkter gör rätt och följer de regler som finns inom EU och Sverige. Syftet är att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa och framför allt skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan.

Jordbruksverket är den centrala myndigheten som ansvarar för övergripande stöd och samordning för de operativa kontrollmyndigheterna inom området.

Jordbruksverket ansvarar för kontrollen vid samtliga anläggningar och verksamheter som godkänts och registrerats av Jordbruksverket utom vid förbränningsanläggningar i primärproduktionen och hos transportörer. Jordbruksverket har även kontrollansvar över det som inte ligger hos andra myndigheter. Jordbruksverkets Djuravdelning deltar i EU-samverkan och ansvarar för vägledning inom området. Jordbruksverkets växt- och kontrollavdelning gör kontrollerna.

Livsmedelverket ansvarar för kontrollen när det gäller hantering och utlämnande av animaliska biprodukter och därav framställda produkter vid de livsmedelsanläggningar som ingår i kontrollansvaret enligt Livsmedelsförordning (2006:813).

Länsstyrelsen ansvarar för kontrollen när det gäller insamling, omlastning och transport av animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall.

De kommunala kontrollmyndigheterna ansvarar för följande kontrollområden:

- hantering av ABP vid livsmedelsanläggningar där de kommunala kontrollmyndigheterna har ansvar för livsmedelskontrollen
- nedgrävning av ABP
- utlämnade och transport av matavfall
- kompostering av matavfall (när det inte görs i en komposteringsanläggning som Jordbruksverket godkänt)
- förvaring av ABP i primärproduktionen
- förbränningsanläggningar som förbränner ABP i primärproduktionen
- användning av organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel
- hantering av naturgödsel i primärproduktionen.

## Kontrollens omfattning och resurser

Jordbruksverket utför med hjälp av knappt 2 årsarbetskrafter (åa) cirka 115 kontroller på de 451 registrerade anläggningarna per år, vilket utgör ca 30 procent av Jordbruksverkets kontroll i livsmedelskedjan (foder och ABP).

Livsmedelverket använder cirka 1 åa för ABP-kontrollen vilket utgör en mycket liten del av den totala kontrolltiden.

Länsstyrelserna lägger tillsammans cirka 0,3 åa på kontrollen av ABP. Det är dock bara ett fåtal länsstyrelser som utfört kontroll inom området.

Kommunerna använder knappt 2.5 åa tillsammans för kontroll av ABP. Över hälften av kommunerna har rapporterat att de har gjort kontroll av ABP, en del har endast gjort enstaka kontroller medan andra har gjort många. Det finns dock miljöobjekt som inte klassas in hos många kommuner, exempelvis hästgårdar med gödsel, vilket innebär att ABP inte kontrolleras på dessa objekt i vissa kommuner och i andra mer sällan i projektform.

## Revisioner och kända brister i kontrollen

Jordbruksverket har genomfört en internrevision av sin process för godkännande av anläggningar enligt lagstiftningen för ABP och därav framställda produkter (2019). Brister som noterades rörde bland annat avsaknad av stödjande dokument och brister i vägledning. Dessa har åtgärdats. I övrigt har revisioner inte utförts av kontrollen av ABP under de senaste fem åren.

Kontrollområdet involverar många olika myndigheter och många olika typer av verksamheter. Kontrollen av ABP genomförs i regel i samband med övrig kontroll på ett objekt.

Lagstiftningen är omfattande och eftersom det är många myndigheter inblandade som lägger väldigt lite tid på området är det svårt att upparbeta och upprätthålla kompetens på alla nivåer, vilket kan leda till att den kontroll som utförs är bristfällig och inte har tillräcklig effekt. Detta är en särskild utmaning för många av de kommunala kontrollmyndigheterna. Nischade sakkunniga på många miljökontor blir svårt att få fram.

Det är känt att kontroll av ABP under en längre tid varit nedprioriterat av länsstyrelserna. Resursbrist anges vara den största orsaken till detta<sup>27</sup>. Med anledning av detta finns området med i Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets gemensamma revisionsprogram 2023 för revisioner av länsstyrelsernas kontroll.

DG Santé F utförde en revision på området 2020 och gav Sverige några rekommendationer<sup>28</sup>. Kontrollmyndigheterna rekommenderas bland annat att vid planering av kontrollen beakta risker i aktörens verksamhet, tillförlitligheten hos och resultaten av aktörens egenkontroller, samt tidigare efterlevnad. Även att hålla register uppdaterade och använda Traces<sup>29</sup> för att vid

---

<sup>27</sup> Kontrollen i livsmedelskedjan 2020, rapport S nr 03 2021 och Kontrollen i livsmedelskedjan 2021, rapport S nr 03 2023, se <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/publikationer/sok-publikationer>

<sup>28</sup> Se DG (SANTE) 2020-7010 revision för att utvärdera genomförandet av offentlig kontroll av hygien, spårbarhet och distribution av animaliska biprodukter och därav framställda produkter

<sup>29</sup> TRACES.NT, Trade Control and Expert System New Technology, är EU-kommissionens online-plattform för dokument och myndighetskontroller som krävs vid import av levande djur, animaliska produkter, livsmedel och foder av icke-animaliskt

behov informera behöriga myndigheterna i andra medlemsstater. DG Santé F har ännu inte gjort någon uppföljning av om rekommendationerna är åtgärdade eller ej<sup>30</sup>.

## Växtskyddsmedel

Kontrollen inom växtskyddsmedelsområdet ska omfatta all hantering av växtskyddsmedel, det vill säga tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtande eller annat liknande.

Kontrollen ska även omfatta aktörer som köper in och säljer växtskyddsmedel från andra EU-länder och från länder utanför EU.

## Kontrollmyndigheter och dess ansvar

Ansvaret för tillsynsvägledning och kontroll inom växtskyddsmedelsområdet fördelas mellan myndigheterna enligt miljötillsynsförordningen (2011:13). Kemikalieinspektionen är utpekad som central behörig myndighet för växtskyddsmedelsområdet och ansvarar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater avseende kontroll och annan offentlig verksamhet.

### Tillsynsvägledning

Ansvaret för tillsynsvägledning delas mellan de centrala myndigheterna

Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Dessutom har länsstyrelserna ett vägledningsansvar gentemot kommuner inom länet.

**Tabell 2.** Vägledande myndigheter inom område Växtskyddsmedel och dess ansvar.

Vägledande myndighet	Ansvarsområde
Kemikalieinspektionen	Vägleder kontrollmyndigheter om hur växtskyddsmedel får släppas ut på marknaden. Vägleder om kontrollen av allmänhetens hantering av växtskyddsmedel.
Jordbruksverket	Vägleder kontrollmyndigheter om yrkesmässig användning av växtskyddsmedel inom jordbruks- och trädgårdsområdet utom frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområden. Det omfattar både lantbrukare som sprider växtskyddsmedel själva och entreprenörer. Vägleder även inom föreskrifter som Statens jordbruksverk har meddelat med stöd av förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

ursprung samt växter till EU. TRACES används även vid handel inom EU samt vid EU:s export av levande djur och vissa animaliska produkter.

<sup>30</sup> Dessa rekommendationer ingick inte i den senaste "General Follow up Audit" i juni 2022.

Naturvårdsverket	Vägleder kontrollmyndigheter om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel när det gäller verksamheter utanför jordbruks- och trädgårdsområdet.
Länsstyrelser	Vägleder de kommunala kontrollmyndigheterna i sitt län när det gäller kontroll av växtskyddsmedel.

## Kontroll

Kontrollansvaret inom området är fördelat mellan Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna, enligt:

**Tabell 3.** Kontrollmyndigheter inom område Växtskyddsmedel och dess ansvar.

Kontrollmyndighet	Typ av aktörer	Ansvarsområde
Kemikalieinspektionen	Tillverkare och importörer (primärleverantörer)	Primärleverantörers utsläppande av växtskyddsmedel på den svenska marknaden
Länsstyrelser	Användare och distributörer	Användning av växtskyddsmedel inom länet på tillståndspliktiga verksamheter enligt Miljöbalken där kontrollen inte har överlåtits till den kommunala kontrollmyndigheten <sup>31</sup> .  Användningen av växtskyddsmedel inom primärproduktion av livsmedel och foder (förvaring, användning och journalföring, denna kontroll ingår i livsmedels- och foderkontrollen).
Kommunala kontrollmyndigheter	Användare och distributörer (återförsäljare) och allmänhetens hantering	Aktörer som distributörer (återförsäljare) och yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel, till exempel jordbrukare, växthusodlare, entreprenörer som lejs in att utföra bekämpningar, golfbanor, banvallar, inklusive tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöbalken som överlåtits till den kommunala kontrollmyndigheten.  Allmänhetens hantering av växtskyddsmedel.

<sup>31</sup> Under 2022 hade sex länsstyrelser registrerade tillståndspliktiga verksamheter. Dessa länsstyrelser ska ingå i revisionsprogrammet för område Växtskyddsmedel.

## **Prövning av växtskyddsmedel**

Kemikalieinspektionen prövar ansökningar om tillstånd och dispens för växtskyddsmedel i Sverige.

Myndigheten ger också information och stöd i frågor om hur gällande lagstiftning ska tillämpas bland annat genom utbildningar av aktörer samt vid mässor och seminarier. På myndigheten webbplats finns ett register över godkända och tidigare godkända bekämpningsmedel, det så kallade bekämpningsmedelsregistret, vilket är tillgängligt för allmänheten.

## **Kontrollens omfattning och resurser**

### **Kemikalieinspektionen**

Kemikalieinspektionen har 1,4 årsarbetskrafter som utför operativ kontroll, arbetar med uppföljning och utvärdering av den nationella kontrollen, samverkar med andra myndigheter, samt tar fram tillsynsvägledning med mera.

Myndigheten utför årligen ungefär 10 kontroller av registreringsinnehavare där cirka 20–25 växtskyddsmedel analyseras i syfte att säkerställa att kraven i produktgodkännandet efterlevs. Totala antalet aktörer är 80 registreringsinnehavare/ombud och 10–20 distributörer (importörer/tillverkare). Antal godkända växtskyddsmedel är 494 (maj 2023). Utöver de planerade kontrollerna får Kemikalieinspektionen löpande in tips som utreds vidare, vanligtvis omkring 30 tips per år. I de kontroller som initieras på grund av inkomna tips, upptäcks nästan alltid brister. Dessutom genomför myndigheten regelbundet kontrollprojekt med olika inriktningar såsom e-handel, märkning med mera. Under 2022 granskade Kemikalieinspektionen till exempel regelefterlevnaden enligt Märkningsförordningen (EU) 547/2011 hos 50 av registreringsinnehavarna i Sverige.

### **Länsstyrelser och kommuner**

Det är sex länsstyrelser som utövar miljötillsyn/kontroll över tillståndspliktiga djurhållande verksamheter (totalt 39 inrapporterade aktörer). Under 2022 utförde de sex länsstyrelserna totalt 22 kontroller av användningen av växtskyddsmedel hos dessa aktörer.

Därutöver har samtliga länsstyrelser ansvar för att kontrollera användningen av växtskyddsmedel hos de aktörer som söker jordbrukarstöd och omfattas av grundvillkorskontroller. Under 2022 uppgav länsstyrelserna att de hade utfört totalt 448 sådana kontroller.

I uppföljningen från 2022 uppgav kommunerna att de hade utfört totalt 33 kontroller hos återförsäljare och 2649 kontroller hos användare. Under året genomförde Jordbruksverket ett



vägledningsprojekt om integrerat växtskydd som gav en ökning av kommunernas kontroller hos jordbruksanvändare under 2022. Sammanlagt uppgav kommunerna att de under 2022 ansvarade för att kontrollera växtskyddsmedel hos 2627 återförsäljare och 16 418 användare. Siffrorna är dock osäkra och bygger på skattade antal som inrapporterats av 91 % av kommunerna.

## Revisioner och kända brister i kontrollen

Det finns idag inte något revisionssystem för växtskyddsmedelsområdet.

Kommunerna har svårt att särskilja kontrollen av växtskyddsmedel på lantbruk enligt förordning (EU) 2017/625 från övrig tillsyn enligt miljöbalken. Exempelvis är spridningsutrustning för växtskyddsmedel inte en del av förordning (EU) 2017/625 utan ingår även fortsättningsvis i tillsynen enligt miljöbalken<sup>32</sup>.

Över hälften av kommunerna saknar uppdaterade register över sina aktörer och cirka hälften av kommunerna uppger att de inte arbetar med riskbaserad kontroll. Kemikalieinspektionen har arbetat med detta sedan 2020, genom information vid exempelvis årliga webinarier samt via skriftlig vägledning. Förbättringar har inte kunnat ses i inrapporterad data vilket kan tyda på att det saknas resurser hos kommunerna.

I sammanhanget är det även viktigt att nämna länsstyrelsernas uppdrag att granska och utvärdera kommunernas kontroll enligt miljöbalken<sup>33</sup>. Detta sker övergripande och följer främst upp tillsynen utifrån behovsutredningar, de organisatoriska förutsättningarna att genomföra en oberoende tillsyn samt det praktiska genomförandet av tillsynen. Länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen<sup>34</sup>.

## Kontaktmaterial

Kontaktmaterial, eller material avsedda att komma i kontakt med livsmedel (ofta förkortat FCM, Food Contact Materials), är alla material och produkter som är avsedda att komma i direkt eller indirekt kontakt med livsmedel. Kontaktmaterial kan vara bland annat:

---

<sup>32</sup> Miljöbalken (1998:808)

<sup>33</sup> Enligt 3 kap 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska Länsstyrelserna ge tillsynsvägledning i länet, och enligt 26 kap 1 a § i miljöbalken (1998:808) är definitionen av tillsynsvägledning; ”utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”. Enligt 1 kap 21 § i miljötillsynsförordningen har den länsstyrelse som har överlåtit tillsynsuppgift till en kommunal nämnd bland annat ett ansvar att följa upp och utvärdera den överlåtna tillsynen, och att återkalla överlåtelsen om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns.

<sup>34</sup> Enligt 26 kap 8 § miljöbalken (1998:808)

- förpackningsmaterial för livsmedel, som plastpåsar, plastfilmer, papperspåsar, kartong- och plastförpackningar, olika slags folier
- bordsartiklar, som porslin, glas, matbestick
- köksredskap, som kastruller, stekpannor, ugnsplåtar, slevar och vispar
- köksapparater, som kaffebryggare, elvispar, juicepress
- delar i apparater som kommer i kontakt med livsmedel, som tätningar, slangar, rör och hjul
- olika slags utrustning och ytskikt, som transportband och filterdukar

## Kontrollmyndigheter och deras ansvar

Fram till den 15 juli 2021 har det inte funnits någon utpekad kontrollmyndighet i Sverige för kontroll av kontaktmaterialföretagare. Livsmedelslagens tillämpningsområde har inneburit att kontroll endast kunnat göras hos livsmedelsföretagare och omfatta deras *användning* av kontaktmaterial. Nu är detta åtgärdat.

Livsmedelsverket är central myndighet för området med ansvar att vägleda och samordna kontrollen. Länsstyrelserna har motsvarande samordningsansvar inom länen.

De kommunala kontrollmyndigheterna har ansvaret för att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller aktörer som bedriver tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel<sup>35</sup>.

Motsvarande kontroll vid livsmedelsanläggningar, som utöver livsmedelsverksamhet även tillverkar, förädlar eller distribuerar kontaktmaterial, utförs av de kontrollmyndigheter som idag ansvarar för den ordinarie livsmedelskontrollen vid anläggningarna. Dessa är Livsmedelsverket, länsstyrelserna, kommunerna och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Dessa myndigheter har sedan tidigare utfört kontroll av livsmedelsföretagares användning av kontaktmaterial. Kontroll av importerade produkter sker vid gränskontrollstationerna av Livsmedelsverket och är en del av importkontrollen.

## Kontrollens omfattning och resurser

Det pågår en uppbyggnad av kontrollen inom detta område. Livsmedelsverket håller nu på att ta fram vägledande information till kontrollmyndigheterna, förslag på registreringsplikt för verksamheter som tillverkar, förädlar eller importerar kontaktmaterial, samt arbetar med en riskklassningsmodell där kontaktmaterialverksamheter ska ingå. Det är fortsatt inte känt hur många kontrollobjekten är eller hur mycket kontroller och resurser som behövs för denna

---

<sup>35</sup> 23 § p. 12 livsmedelsförordningen (2006:813).

kontroll. Livsmedelsverket arbetar för att en riskbaserad kontroll ska kunna utföras av de kommunala kontrollmyndigheterna från år 2024.

## Revisioner och kända brister i kontrollen

Det har inte utförts några revisioner ännu på området då det pågår uppbyggnad av hur kontrollen ska gå till och kontroll inte har genomförts någon större omfattning. Kommunala kontrollmyndigheters kontroll av kontaktmaterial finns dock med för år 2027 i det fleråriga riskbaserade revisionsprogrammet för 2023-2027 inom livsmedel<sup>36</sup>.

## Försvarsinspektören för hälsa och miljökontrollområden

Inom Försvarmakten ansvarar Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) för kontrollen inom livsmedelskedjan och är behörig myndighet att utöva kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625<sup>37</sup>. FIHM ansvarar även för tillsynen av miljö- och hälsoskydd samt hälso- och sjukvård. Av FIHM:s totala resurser för tillsyns- och kontrollarbete utgör kontrollen i livsmedelskedjan knappt 17 procent.

FIHM är även behörig myndighet att bedriva tillsyn och kontroll vid Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt. Tillsynsmandatet skiljer sig inom de olika områdena och framgår av förordningarna inom respektive tillsyns- och kontrollområde.

## Kontrollens omfattning och resurser

### **Animaliska biprodukter**

FIHM har bemyndigande att genomföra kontroll av animaliska biprodukter (ABP) vid verksamheter som bedrivs av eller för Försvarmakten och Försvarets materielverk.<sup>38</sup>

Kontrollen utförs i samband med livsmedels- och/eller djurskyddskontroller. De resurser som används för kontroll och inventering åtgärder gällande ABP ingår i de nedan redovisade resurserna för livsmedelskontroll.

Det finns behov av inventering av vilka verksamheter inom framför allt Försvarmakten men även Försvarets materielverk som omfattas av kraven gällande ABP, vad dessa verksamheter består av och i vilken omfattning ABP hanteras. FIHM har inget särskilt register över

---

<sup>36</sup> Se Livsmedelsverkets dnr 2022/03736

<sup>37</sup> Se 21 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

<sup>38</sup> Enligt 12 a och 12 b §§ förordning om foder och animaliska biprodukter (2006:814)

verksamheter som hanterar ABP, men bedömer att antalet verksamheter är få. De kontroller som har genomförts har inte redovisats i separata ärenden.

### **Livsmedel och kontaktmaterial**

FIHM är behörig myndighet att godkänna, registrera och kontrollera livsmedelsanläggningar inklusive kontaktmaterial<sup>39</sup>. Mandatet gäller livsmedelsanläggningar som drivs av eller för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

FIHM har cirka 280 registrerade livsmedelsobjekt vilka framför allt utgörs av restauranger och dricksvattenverksamheter. Varje år utförs cirka 70 livsmedels- och dricksvattenkontroller. De avsatta resurserna för livsmedelskontrollarbete, inklusive kontroll av kontaktmaterial och animaliska biprodukter, uppgår idag till 3600 timmar, det vill säga dryga två årsarbetskrafter.

### **Växtskyddsmedel**

FIHM har ansvar för tillsynen enligt miljöbalken och kontrollen enligt förordning (EU) 2017/625 i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt<sup>40</sup>. Undantag är den tillsyn eller kontroll som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1 och 3 i Miljötillsynsförordningen.

Uppgifter som rör verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt och som enligt förordning (2014:425) om bekämpningsmedel ska fullgöras av den kommunala nämnden, ska i stället fullgöras av FIHM<sup>41</sup>.

FIHM får årligen in mellan 10 och 15 prövningsärenden gällande användning av växtskyddsmedel. Användningen registreras som ärenden i respektive miljötillsynsobjekt då granskning av anmälan sker. I samband med FIHM:s övriga kontroller av kemikalier kan viss tillsyn ske av att de växtskyddsmedel som används är godkända, att användningen skett på korrekt sätt och att den fått avsedd effekt. FIHM:s bedömning är att användning av växtskyddsmedel är begränsad och att antalet prövningsärenden i stort motsvarar den faktiska användningen i de aktuella verksamheterna.

Arbetet gällande växtskyddsmedel uppskattas utgöra en mycket liten del av FIHM:s totala resurser för tillsyns- och kontrollarbete. Antal årsarbetskrafter för detta beräknas till cirka 0,1.

---

<sup>39</sup> Enligt 23 och 25 §§ i livsmedelsförordningen (2006:813)

<sup>40</sup> Enligt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordning (2011:13)

<sup>41</sup> Se 1 kap. 5 § förordning (2014:425) om bekämpningsmedel

## Djurskydd

FIHM är behörig myndighet att bedriva offentlig kontroll av djur som används inom Försvarmakten<sup>42</sup>. De djurskyddsobjekt som finns inom Försvarmakten utgörs dock inte av djur i livsmedelskedjan. FIHM:s djurskyddskontroll omfattas därmed inte idag av förordning (EU) 2017/625 och inte heller av kravet på revision av kontrollverksamheten enligt nämnda förordning.

## Foder

FIHM är behörig myndighet att genomföra kontroll av foder och foderföretag i primärproduktionen. Bemyndigandet avser verksamheter som bedrivs av eller för Försvarmakten och Försvarets materielverk. FIHM har dock inte kännedom om någon verksamhet som i dagsläget producerar, utfodrar eller på annat sätt hanterar foder för djur i livsmedelskedjan. Därmed utför FIHM ingen kontroll på området.

## Revisioner och kända brister i kontrollen

Livsmedelsverket har vid två tillfällen utfört revision av FIHM:s livsmedelskontroll, med fokus på dricksvattenkontroll (år 2019) och specialkost i storkök (år 2014). De brister som noterades har följts upp. Inga revisioner har skett av FIHM:s övriga kontrollområden i livsmedelskedjan.

ABP och växtskyddsmedel är mycket små kontrollområden inom FIHM. Det är därför en utmaning att över tid bibehålla kompetens inom dessa områden.

# De kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll

## Kontrollmyndigheter och deras ansvar

De kommunala kontrollmyndigheterna är färre än antalet kommuner eftersom två eller flera kommuner formellt kan gå samman och bilda en ny kontrollmyndighet. Under 2022 fanns det 25 kommunala kontrollmyndigheter som bestod av mer än en kommun. Detta medförde att Sveriges 290 kommuner innebar 246 kommunala kontrollmyndigheter<sup>43</sup>.

Kontrollansvaret pekas ut i livsmedelsförordningen<sup>44</sup> och utgör framförallt kontroll av:

---

<sup>42</sup> Enligt 8 kap. 8 § djurskyddsförordningen (2019:66)

<sup>43</sup> Gäller år 2022

<sup>44</sup> SE 23 § i livsmedelsförordningen (2006:813)

- anläggningar för dricksvattenförsörjning
- anläggningar för tillverkning av snus, snusliknande produkter och tuggtobak
- andra livsmedelsanläggningar inklusive anläggningar för tillverkning av tillsatser, aromer och processhjälpmedel
- ekologiska livsmedel hos aktörer som är undantagna från att vara anslutna till ett kontrollorgan
- importörer och importerade livsmedel som inte behöver passera en gränskontrollstation

## Kontrollens omfattning och resurser

Antalet årsarbetskrafter (åa) har varit stabilt de senaste åren och hamnar på runt 660 åa för kontroll av livsmedelsanläggningar samt dryga 40 åa för dricksvattenkontrollen. Storleken på myndigheterna varierar från mindre än en åa till dryga 60 åa. Antalet anläggningar är knappt 95 000 livsmedelsanläggningar samt knappt 5 800 dricksvattenanläggningar. Cirka 95 000 kontroller genomförs årligen vid livsmedelsanläggningar samt cirka 3 800 vid dricksvattenanläggningar.<sup>45</sup>

## Revisioner och kända brister i kontrollen

Revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll har tidigare utförts regelbundet med en frekvens på vart femte år. Det var länsstyrelserna som utförde revisionerna. Resultatet av revisionerna sammanställdes årligen av Livsmedelsverket i en rapport<sup>46</sup>. Vanligt förekommande brister rörde finansieringen av kontrollverksamheten samt avsaknad av system för kontinuerlig verifiering och uppföljning av mål, planer och arbetssätt för att säkerställa att livsmedelskontrollen är verkningsfull. Dessa revisioner är sedan 2022 pausade.

---

<sup>45</sup> Siffrorna gäller för 2022 och handlar om planerad, uppföljande och händelsestyrd kontroll

<sup>46</sup> Exempelvis Revision av den offentliga livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktion 2021, L – 2022 nr 12, se [www.livsmedelsverket.se/om-oss/publikationer](http://www.livsmedelsverket.se/om-oss/publikationer)

# Förslag och konsekvenser

Nedan lämnas förslag på vilka organisationer som är lämpliga att utföra revisionerna så att Sverige får ett heltäckande revisionssystem. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är den enskilda kontrollmyndigheten som är ansvarig att låta sin myndighet revideras och därmed välja vem som ska utföra revisionen.

Vidare föreslås hur ett heltäckande flerårigt riskbaserat revisionsprogram kan tas fram, för att uppnå EU-kommissionens riktlinjer som anger att samtliga kontrollmyndigheter, och alla relevanta områden ska bli reviderade inom en femårsperiod

Bemyndigande och överenskommelser är viktiga pusselbitar för att få till ett heltäckande system. Myndigheter som ska utföra revision behöver ha bemyndigande inskrivet i sina instruktioner. Samtidigt bör fleråriga överenskommelser skrivas mellan den som ska utföra revisionerna och den myndighet som ska bli reviderad för att ge stabilitet i systemet. Exempel på både bemyndigande och överenskommelser ges nedan.

Finansiering är en förutsättning för att revisioner ska bli utförda. I tidigare utredning föreslog Jordbruksverket och Livsmedelsverket att den myndighet som ska bli reviderad finansierar revisionen, antingen genom egen internrevision eller genom att ge en annan myndighet eller ett företag i uppdrag att mot en ersättning utföra revisionen. Länsstyrelserna finansierar nu de revisioner Jordbruksverket och Livsmedelsverket utför av deras kontroll. Alla kontrollmyndigheter delar dock inte Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets syn på hur revisionerna ska finansieras. Det pågår i nuläget diskussioner om finansieringen av kommunrevisionerna mellan länsstyrelser, SKR och berörda departement. Regeringen behöver ta ställning till finansieringsfrågan. De resurser som finns tillgängliga för revisioner inom livsmedelskedjan är i dagsläget små och räcker inte till att genomföra de revisioner som nu saknas i systemet.

## Kriterier för val av utförare av revisioner

De diskussioner i Nationell revisionsgrupp som föregått förslagen har handlat om vilka kriterier som är viktiga vid val av utförare. Det viktigaste kriteriet bedömdes vara kompetensen hos den som ska utföra revisionen. Kompetensen är avgörande då det gäller nyttan av revisionerna. Brister i kontrollen ska upptäckas och kontrollmyndigheterna ska bli likvärdigt bedömda. Det gäller även att ha möjlighet att upprätthålla kompetens genom att genomföra en viss mängd revisioner. Opåttäcktheten i revisionerna är också viktigt att ta hänsyn till vid valet av utförare. Resurseffektivitet är också av hög vikt, för att begränsa kostnaderna för revisionerna.

## Kompetens

Kompetens innefattar förmågan att utföra en uppgift genom att tillämpa kunskap och erfarenheter av revisionsmetodik, kännedom om aktuell lagstiftning inom de olika kontrollområdena, samt de viktigaste farorna utifrån djurs och människors hälsa, samt risken att konsumenter blir lurade. Denna kompetens finns huvudsakligen inom ”kontrollfamiljen”, det vill säga hos kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan. Följande är hämtat ur tidigare utredning:

”Myndigheterna inom kontrollfamiljen har den kompetens kring lagstiftningen som är nödvändig för att kunna utföra revisionerna. Utredningen ser också att ett myndighetsgemensamt revisionssystem är det mest effektiva sättet att upprätthålla kompetens, transparens, kunskapsutbyte och ständiga förbättringar i systemet. En viktig fördel är att myndigheterna enkelt får tillgång till revisionsresultaten och kan göra en samlad analys av dessa, vilket är ett viktigt underlag i förbättrings- och utvecklingsarbetet av hela kontrollsystemet. Med ett system där myndigheter utför revisioner har Sverige större möjligheter att visa DG Santé F att Sverige har ett fungerande och transparent revisionssystem. Att kunna visa på detta och att DG Santé F inte har invändningar mot det svenska systemet har betydelse i exportsammanhang.

Ytterligare fördelar med ett revisionssystem inom kontrollfamiljen är möjligheten till en effektiv samordning, likvärdighet samt säkerställande av kvaliteten på revisionerna och följsamheten till kommissionens riktlinjer om revision.

Nationella revisionsgruppen, som består av representanter för alla kontrollmyndigheterna, är enig om att i första hand föreslå att revisionssystemet hålls inom kontrollfamiljen. Samtidigt är det kontrollmyndighetens ansvar att bli reviderad och det är inget som hindrar den att låta en ”extern” part utföra revisionen, exempelvis ett företag.

Kompetens är en färskvara och det gäller att upprätthålla den. Utmaningarna med detta lyftes i den tidigare utredningen från 2020. Storleken på tidigare revisionsuppdrag varierade stort mellan länsstyrelserna som utförde revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna. I något län fanns det en enda kommunal kontrollmyndighet att revidera och i ett annat län 37 stycken. Ett förslag i den tidigare utredningen från 2020 var därför att begränsa antalet länsstyrelser som utför revisioner. Länsstyrelserna ansåg dock att närheten och lokalkännedomen om de kommunala kontrollmyndigheterna vägde tyngre än att öka antalet revisioner per revisor, vilket de fortsatt anser.

Ett visst antal utförda revisioner per år, eller deltagande vid revisioner, behövs för att revisorn ska få erfarenhet, samt bygga och upprätthålla den kompetens som behövs så att revisionen ger avsedd effekt. Flera av de operativa revisionsmålen för 2022-2024 har kunskap om



revisioner i fokus och det föreslås att revisorer ska delta vid minst sex revisioner under en treårsperiod<sup>47</sup>. Detta leder även till resurseffektivitet. Med ett kontinuerligt arbete med revisioner blir ställtiden kortare; revisorn får kunskap som uppdateras kontinuerligt och arbetsinsatsen motiverar också att resurser avsätts för kompetensutveckling. Med alltför glest genomförande är risken större att kunskap från tidigare revisioner glöms bort och att tiden för inläsning inför varje revision förlängs. Även kunskapen inom revisionsmetodik är svår att upprätthålla om det praktiska genomförandet av revisioner blir glest. Risken för bristande likvärdighet i bedömningarna ökar om inte kompetensen upprätthålls.

## Opartiskhet

Revisionsystemet och revisorerna bör vara opartiska och oberoende i förhållande till den verksamhet som revisionen avser, står det i kommissionens riktlinjer. Vidare står det att revisionsorganen (de som utför revisionerna) inte bör utsättas för några påtryckningar av kommersiell, ekonomisk, hierarkisk, politisk eller annan natur som kan påverka deras bedömning eller resultat av revisionen. Det bör heller inte föreligga någon intressekonflikt.

Tankar kring detta togs upp i den förra utredningen från 2020 och berörde framförallt länsstyrelsernas oberoende i förhållande till deras uppdrag att samordna de kommunala kontrollmyndigheternas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning<sup>48</sup>. Detta arbete utförs ofta av samma personer som då utförde revisionerna. Det stöd som ges av länsstyrelserna är framför allt upplysning gällande lagstiftning, hänvisning till var myndigheterna kan få rådgivning, var de kan utbyta erfarenheter i specifika ärenden (exempelvis Livstecknet<sup>49</sup> och med erfarna kollegor), samt anordnande av länsmöten där bland annat även Livsmedelsverket deltar och ger vägledning. Länsstyrelsernas uppfattning är att deras roll är att förbättra samordningen och samverkan mellan de kommunala kontrollmyndigheterna, vilket de inte anser bör påverka oberoendet vid revisionerna. Oberoendet skulle dock kunna ifrågasättas. Det vore därför önskvärt att skilja på uppdragen inom länsstyrelsen, om det är praktiskt möjligt.

I övrigt har gruppen inte identifierat risk för bristande opartiskhet för de utförare som föreslås eller utför revisioner redan idag. Vid både Jordbruksverket och Livsmedelsverket är de som utför internrevisionerna organisatoriskt skild ifrån den verksamhet som blir föremål för

---

<sup>47</sup> Se avsnitt om Nationella revisionsmål i NKP, <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/revision-av-kontrollmyndigheter/nationella-revisionsmal>

<sup>48</sup> 28 § Livsmedelsförordningen (2006:813)

<sup>49</sup> Livstecknet är en inloggningsskyddad del av Livsmedelsverkets webbplats. En plats för samverkan, information och omvärldsbevakning för livsmedelskontrollen

revisionerna, det vill säga den operativa kontrollen och från de som ger stöd och vägledning. På detta sätt kan oberoendet anses säkerställt.

## Effektivitet

Ett viktigt kriterium vid val av revisionsorganisation är även effektivitet. Om en och samma myndighet kan utföra revision inom alla aktuella kontrollområden och också revidera flera kontrollområden vid samma revisionstillfälle, så är det en fördel. Om två myndigheter behövs för att täcka alla kontrollområden vid revisioner av en tredje myndighets kontrollverksamhet är det viktigt att de kan samordna sina revisioner, som i fallet med Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelserna. Antalet revisionstillfällen kan då minska.

Det är också effektivt om få överenskommelser behöver slutas, för att minska den administrativa bördan för arbetet med själva överenskommelserna. För att åstadkomma det behöver antal reviderande organisationer begränsas och lämpligen sluta också överenskommelser kollektivt. Precis som alla länsstyrelser sluter överenskommelser med Jordbruksverket och Livsmedelsverket, så skulle det vara effektivt om en enda överenskommelse kan slutas mellan alla de kommunala kontrollmyndigheterna å ena sidan och reviderande myndigheter å andra sidan. Det vore önskvärt om det kan ske för Sverige som helhet eller per län, om länsstyrelserna gör revisionerna. Denna typ av överenskommelser underlättar också samordningen av systemet, när exempelvis ansvarsfördelning, rapporteringsvägar och analyser av revisionsresultat ingår. Med överenskommelser för varje enskild kontrollmyndighet blir samordningsuppdraget betydligt mer resurskrävande. Slut dessutom överenskommelser med externa leverantörer, så ökar det problemet ytterligare.

## Utförare och bemyndigande

Förslag till revisionsorganisation redovisas nedan och kommenteras myndighetsvis. Även redan befintliga revisioner tas med i resonemanget. Med kontroll nedan menas verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625, vilket kan vara mer än operativ kontroll, exempelvis vägledningsarbete.

### Revision av de centrala myndigheterna

Både Jordbruksverket och Livsmedelsverket har en fungerande internrevision på sina myndigheter och de kommer att fortsätta. Den omfattar revision av myndighetens offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet enligt förordning (EU) 2017/625, samt av dess stöd och vägledningsansvar.

Internrevisionens uppdrag på Jordbruksverket framgår av myndighetens instruktion, 30 § (2009:1464), samt av internrevisionsförordningen (2006:1228). På Livsmedelsverket kompletterar en intern instruktion<sup>50</sup> kravet i artikel 6 i förordning (EU) 2017/625.

Kemikalieinspektionen planerar att komma igång med internrevision inom området växtskyddsmedel. Internrevisionen bör då omfatta både den operativa kontrollen av tillverkare och importörer, och det vägledningsansvar myndigheten har gentemot andra kontrollmyndigheter inom området. Jordbruksverket kan ge stöd vid uppstarten utifrån sin erfarenhet av internrevision inom området växtskyddsmedel. Internrevisionen ska vara organisatoriskt skild från de som ansvarar för kontrollverksamheten.

## Revision av FIHM

FIHM kommer att be Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket att utföra revisioner av deras kontroll i livsmedelskedjan. De båda centrala myndigheterna har samordnat arbetet med revisionerna av länsstyrelserna (se nedan), vilket kan appliceras även på revisioner av FIHM:s kontrollverksamhet. Det innebär bland annat att Jordbruksverket och Livsmedelsverket kan genomföra gemensamma revisioner av FIHM:s kontrollverksamhet, för att effektivisera och minska antalet revisioner.

Livsmedelsverket har som tidigare nämnts utfört revisioner av FIHM:s livsmedelskontroll vid två tillfällen de senaste tio åren (2014 och 2019) utifrån en överenskommelse mellan myndigheterna, vilken nu behöver uppdateras.

Livsmedelsverket har bemyndigande att på begäran utföra revisioner av andra statliga myndigheter<sup>51</sup>, däribland FIHM. Jordbruksverket saknar motsvarande bemyndigande, och har nyligen hemställt om ett sådant till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

## Revision av länsstyrelserna

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har var för sig en överenskommelse med länsstyrelserna att utföra revisioner enligt artikel 6.1 i förordning (EU) 2017/625. De båda centrala myndigheterna har tillsammans tagit fram ett flerårigt riskbaserat revisionsprogram<sup>52</sup>, vilket innehåller revisioner av länsstyrelsernas kontroll av ABP, Djurhälsa & Smittskydd, Djurskydd, Veterinärmedicinska preparat & rests substanser, Livsmedel och Foder. Det har

---

<sup>50</sup> LsDok; Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll och oberoende granskning av revisionssystemet

<sup>51</sup> 8 a § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

<sup>52</sup> Revisionsprogram 2023 – med inriktning 2024-2025. Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets revisionsprogram inom länsstyrelsens kontrollområde som omfattas av förordning (EU) 2017/625

genomförts ett arbete med att likrikta planering, utförande, bedömningar och arbetssätt av revisionerna, samt minska tidsåtgången för länsstyrelserna.

Kontrollområde Växtskyddsmedel finns ännu inte med i programmet då denna utrednings resultat har inväntats. En del av den kontroll länsstyrelsen gör av växtskyddsmedel kan dock redan ha ingått vid tidigare års revision av livsmedelskontrollen då fokus legat på frukt- och bärödlingar med journalföring och karenstider.

Förslaget är att utöka revisionsprogrammet med detta område. Sakkunskap finns inom Jordbruksverket och vid behov kan ytterligare sakkunniga lånas in från en annan länsstyrelse, likt det görs inom andra områden idag.

Båda de centrala myndigheterna får på begäran utföra revisioner av länsstyrelserna<sup>53</sup> och har var för sig överenskommelse med länsstyrelserna.

## Revision av de kommunala kontrollmyndigheterna

Då det gäller revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas kontroll i livsmedelskedjan så förordar Nationell revisionsgrupp att länsstyrelserna erbjuder sig att utföra dessa. Denna önskan har även framförts av SKR.

### Länsstyrelsen som revisor

Under många år utförde länsstyrelserna revisioner av de kommunala kontrollmyndigheternas livsmedelskontroll inom sitt län. Varje länsstyrelse organiserade och bemannade revisionerna med bland annat revisionsledare. Livsmedelsverket försåg vid behov länsstyrelserna med sakkunniga, samt gav stöd till länsstyrelsernas revisorer via Kontrollwiki<sup>54</sup> och årliga revisionsdagar. Dessa kommunrevisioner är, som redan nämnts, pausade.

Länsstyrelserna har alltså gjort revisioner inom livsmedelsområdet och har uttalat en önskan att fortsätta med detta. På flera länsstyrelser finns det en vilande revisionsorganisation med kompetenta revisorer och rutiner, vilken kan aktiveras när frågan om bemyndigande och finansiering är löst. Dock blir återaktiveringen svårare ju längre tid som systemet ligger nere och startsträckan blir längre. Revisorerna används nu till andra uppgifter inom myndigheten. Några kan även ha lämnat myndigheten och ny personal kan ha tillkommit.

Redan i den tidigare utredningen från 2020 föreslogs att revision av ABP genomförs av den organisation som utför livsmedelsrevisionerna. Till detta kan även läggas revisioner inom områdena kontaktmaterial och växtskyddsmedel. Revisioner skulle kunna ske i samband med

---

<sup>53</sup> 8a § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, respektive 14 a § förordningen (2009:1464) med instruktion för Jordbruksverket, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

<sup>54</sup> Kontrollwiki, <http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/>, sidan Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll

livsmedelsrevisionerna i och med att kontrollen av alla dess områden oftast är organiserade tillsammans på de kommunala kontrollmyndigheternas miljöenheter, även om det kan vara olika personal som utför kontrollerna. Effektivt utförande blir resultatet om revisionerna samordnas. Revisionsgruppen behöver då kompletteras med kompetens inom de olika områdena, likt en sakkunnig. Kunskap inom områdena finns i flera fall hos länsstyrelsen, och då det gäller kontaktmaterial kan kompetensen hämtas vid Livsmedelsverket.

Länsstyrelserna har ett uppdrag att granska och utvärdera de kommunala kontrollmyndigheternas tillsyn enligt miljöbalken<sup>55</sup>. Tillsynen enligt miljöbalken utförs inom samma del av kommunens organisation som kontroll enligt förordning (EU) 2017/625. Granskning har vid några länsstyrelser skett i samarbete med revisorerna som utfört revision av livsmedelskontrollen. I flera avseenden är det liknande krav som granskas i myndighetens verksamhet, såsom organisation, opartiskhet, befogenheter, personella resurser, kompetens, register över aktörer, uppföljning av genomförd tillsyn, samt hantering av bristande efterlevnad. Samarbetet har upplevts som givande, av alla parter. Kan detta uppdrag systematiskt samordnas med revisionerna finns stora effektivitetsvinster att göra.

Flera länsstyrelser anger att revisionerna är en viktig del i deras uppdrag att samordna och utveckla livsmedelskontrollen i länet. De är även ett viktigt inslag i länsstyrelsens totala kunskap inom livsmedelsområdet vilken även gynnar deras uppdrag inom civilt försvar, exempelvis vid framtagande av lägesbilder. Länsstyrelserna har även lyft fram fördelen med närheten och lokalkännedomen om kontrollmyndigheten som viktig och ibland avgörande i revisionsuppdraget. Utvecklingsområden, personalomsättning, brister med mera är kända, vilket kan effektivisera revisionen, samt förenklar det riskbaserade urvalet. Både länsstyrelserna och de kommunala kontrollmyndigheterna uppskattar de redan upparbetade kommunikationskanalerna och de korta kontaktvägarna dem emellan. Med detta förslag bibehålls dessa fördelar. Dock finns det frågetecken kring oberoendet, vilket nämnts tidigare<sup>56</sup>.

Ett ytterligare perspektiv som framkommit är miljö och hållbarhet. Resorna torde bli kortare om länsstyrelsen utför revisionerna och påverkan på miljö mindre.

---

<sup>55</sup> Enligt 3 kap 16 § första stycket miljötillsynförordningen (2011:13) ska länsstyrelserna ge tillsynsvägledning i länet, och det anges även att i länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Enligt 26 kap 1 a § miljöbalken (1998:808) är definitionen av tillsynsvägledning; "utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna". Enligt 1 kap 21 § miljötillsynförordningen har den länsstyrelse som har överlåtit tillsynsuppgift till en kommunal nämnd bland annat ett ansvar att följa upp och utvärdera den överlåtna tillsynen, och att återkalla överlåtelsen om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns.

<sup>56</sup> Se avsnitt "Opartiskhet"

I den tidigare utredningen från 2020 fanns alternativet att länsstyrelserna fortsätter att erbjuda revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna men samverkar så att varje revisor utför minst tio revisioner per femårsperiod. Kompetensen hos revisorn stärks då. Samtidigt går flera av fördelarna såsom närhet och lokalkännedom som nämns i stycket ovan förlorade. Det finns dock alltid möjlighet för en länsstyrelse att ta hjälp av en annan länsstyrelse att utföra revisionerna.

Förslaget med att länsstyrelserna erbjuder sig att utföra revisionerna av de kommunala kontrollmyndigheterna har vägts mot att Livsmedelsverket erbjuder att utföra dem med sakstöd från Jordbruksverket. Detta redovisas nedan, men är alltså inte det förslag som Nationell revisionsgrupp förordar.

### **Livsmedelsverket, med sakstöd av Jordbruksverket, som revisorer**

En alternativ lösning är att Livsmedelsverket med sakstöd av Jordbruksverket erbjuder att utföra revisionerna inom alla kontrollområden som är aktuella i den kommunala kontrollen. Likheter finns med det uppdrag de centrala myndigheterna har att utföra revisioner av länsstyrelserna. Revisionskompetens finns, samt sakkunskap inom kontrollområdena. Livsmedelsverket har den inom livsmedel och kontaktmaterial, Jordbruksverket inom ABP och växtskyddsmedel. Denna lösning ligger i linje med den förra utredningens förslag, det vill säga att antal organisationer som utför revision begränsas, från 2020.

Om revisionerna utförs av Livsmedelsverket kan kompetens och erfarenhet byggas upp mer systematiskt på färre revisorer, vilket kan öka likvärdigheten i utförandet. Dock har inte Livsmedelsverket i dagsläget det antal revisorer som skulle behövas för att utföra ca 50 kommunrevisioner årligen.

De påtalade problem som möjligen finns med oberoendet när länsstyrelserna utför revisioner av kommunala kontrollmyndigheter när de samtidigt har ett stödjande och samordnande uppdrag, skulle försvinna med detta förslag. En nackdel är å andra sidan att länsstyrelsernas arbete med livsmedelsområdet och deras stödjande och samordnande uppdrag gentemot de kommunala myndigheterna skulle försvagas. Vidare skulle närheten från den som utför revisionerna till de kommunala kontrollmyndigheterna vara mindre, både då det gäller lokalkännedom och den fysiska närheten. Konsekvenserna kan därmed bli en ökad tidsåtgång och ökade kostnader för resor. Resorna blir även längre vilket ger negativ miljöpåverkan.

Livsmedelsverket har tidigare genomfört ett stort antal revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna, samt har under flertal år gett stöd till länsstyrelsernas revisioner och sammanställt resultatet av revisionerna. Andra delar i Livsmedelsverkets organisation har ett uppdrag att leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen. Jordbruksverket har dock inte

denna nära kontakt med den kommunala kontrollen. Vid agerande som sakstöd vid revisionerna kommer denna kontakt att öka, samt ge kompetensutveckling för de sakkunniga.

Oavsett vilken organisation som blir utförare så krävs det bemyndigande, vilket saknas hos alla föreslagna myndigheter, samt en säkrad finansiering.

### **Ytterligare alternativ**

Om regeringen inte tillför finansiella resurser så att det blir en enhetlig lösning för samtliga kommunala kontrollmyndigheter, så får kontrollmyndigheterna se till att de blir reviderade på annat sätt.

Myndigheten kan välja att göra internrevision, låta en annan myndighet eller ett företag utföra revisionen. För och nackdelar kring detta lyftes i den tidigare utredningen från 2020. Risken är att systemet bli splittrat där likvärdigheten kan bli lidande, liksom kompetensen. Om varje enskild kontrollmyndighet får lösa sina revisioner på egen hand ökar risken ytterligare för att enskilda myndigheter inte blir föremål för revision.

Komplexiteten i ett splittrat system skulle innebära ökade kostnader för Livsmedelsverkets samordnande funktion för revisionssystemet. Det skulle också uppstå ett behov av föreskrifter om bland annat att Livsmedelsverket får ta del av revisionsresultatet för att kunna uppfylla uppdraget om samordning och för att kunna följa upp livsmedelskontrollen.

Det är ytterst viktigt att revisionerna av den omfattande kommunala kontrollen i livsmedelskedjan återupptas inom området livsmedel och utökas med områdena ABP, växtskyddsmedel, samt kontaktmaterial. Hela 101 stycken av de kommunala kontrollmyndigheterna, drygt 40 procent, har inte reviderats alls under den senaste femårsperioden. Siffran ökar för varje år som uppehållet i kommunrevisionerna fortsätter. Sverige följer alltså inte EU-kommissionens riktlinjer om att samtliga myndigheter bör revideras inom en femårsperiod.

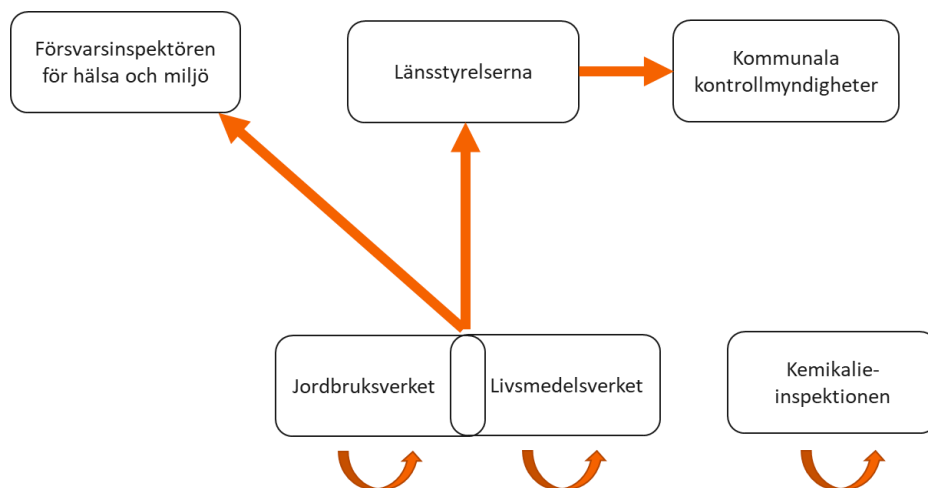
Revisionerna är som nämnts tidigare ett viktigt verktyg i säkerställandet att kontrollmyndigheterna utför sitt kontrolluppdrag enligt lagstiftningens krav. Att livsmedelskontrollen fungerar väl är viktigt både ur säkerhetssynpunkt och ur redlighetssynpunkt. Kontrollen bidrar till säker mat och säkert dricksvatten, till friska djur, sunda växter, att ingen blir lurad eller vilseledd, att fuskande företag inte tillåts snedvrída konkurrensen och till konkurrenskraftiga företag. Kontrollen ska även se till att fri rörlighet av livsmedel inom EU kan uppnås. Ett annat viktigt mål med kontrollen är att främja Sveriges möjligheter att exportera livsmedel. Brister i kontrollen kan leda till minskade exportmöjligheter.

Ur ett internationellt perspektiv riskerar Sveriges kontroll- och revisionssystem att förlora trovärdighet. EU-kommissionens DG Santé F genomför regelbundet revisioner av efterlevnaden av förordning (EU) 2017/625 i Sverige, inklusive revisionssystemet. Redan nu finns informationen om att ingen revision genomförs vid kommunala kontrollmyndigheter i den landsprofil (country profile) som DG Santé F publicerar på sin hemsida.<sup>57</sup> Dessutom är en oberoende granskning av Sveriges revisionssystem på livsmedelsområdet planerad till hösten 2023.

Revisionsresultaten har alltid varit en viktig informationskälla för de som arbetar med att stödja och utveckla kontrollen och värdefull informationen går nu förlorad. Tidigare revisioner har dessutom visat att många kommunala kontrollmyndigheter har omfattande brister i sin kontrollverksamhet, och att revisionerna haft en positiv effekt då brister åtgärdats.

## Sammanfattning av förslagen

Förslagen som ges ovan kan sammanfattas i en organisationsbild (se nedan, pilarna visar den myndighet som utför revision av en annan myndighet, de böjda pilarna illustrerar internrevision). Förslaget ger ett heltäckande revisionssystem som tillsammans med ett riskbaserat revisionsprogram möjliggör en verkningfull och hållbar revisionsorganisation. Samtliga kontrollmyndigheter och samtliga kontrollområden täcks in.



**Figur 2.** Förslag på organisation för ett heltäckande revisionssystem i livsmedelskedjan, med kontrollmyndigheter och utförare (pilarna)

<sup>57</sup> Se [Food Audits and Analysis | Food Safety \(europa.eu\)](https://europa.eu/food/food/audit/audits-analysis)



# Revisionsprogram

EU-kommissionens riktlinjer anger att samtliga kontrollmyndigheter, och alla relevanta områden ska bli reviderade inom en femårsperiod. Detta innebär att alla delar i kontrollsystemet ska täckas, liksom alla krav på kontrollen. Däremot krävs inte att alla kontrollområden och alla krav revideras på varje myndighet. Urval och prioriteringar behöver göras och dessa ska vara riskbaserade.

Målsättningen i riktlinjerna förverkligas i ett flerårigt riskbaserat revisionsprogram. I framtagandet av programmet identifieras och bedöms risker för att kontrollen inte fungerar. Frågor som ställs är: Hur stor är sannolikheten att det är brister i kontrollen och vad blir konsekvensen av dessa brister? Vilken del av kontrollsystemet är det viktigast att göra revision på och var gör en revision störst nytta?

Riskerna inom de olika kontrollområdena viktas mot varandra utifrån människors och djurs hälsa, samt konsumentintresse. Även val av kontrollmyndighet som ska revideras görs utifrån risk.

Nu finns det ett flerårigt riskbaserat revisionsprogram för Jordbruksverket och Livsmedelsverkets revisioner av länsstyrelserna. Processen för framtagandet av programmet finns bland annat beskrivet i Kontrollwiki<sup>58</sup>. I programmet anges att varje länsstyrelse får revision vart tredje år och att innehållet i revisionerna varierar.

Ett liknande program för alla kontrollområden och alla kontrollmyndigheter ska tas fram och finnas på plats senast 31 december 2023, enligt det nationella revisionsmålet. Innan programmet är framtaget kan endast en grov uppskattning göras av frekvensen av revisioner. Revision av varje enskild myndighet kan bli vart tredje eller vart femte år för att täcka in alla områden. Revisioner vid några myndigheter kommer att kunna omfatta flera kontrollområden, samtidigt som inte alla kontrollområden kommer revideras vid alla myndigheter. Revisioner av de centrala kontrollmyndigheterna Jordbruksverket och Livsmedelsverket sker årligen då det är omfattande kontrollverksamheter med många olika kontrollområden och lagstiftningskrav som ska täckas in. Vidare vägleder och samordnar de centrala myndigheterna andra kontrollmyndigheter och detta arbete behöver också revideras, då det i hög grad påverkar kontrollen i hela systemet.

---

<sup>58</sup> Kontrollwiki är Livsmedelsverkets webbplats med vägledande information om kontrollen och lagstiftning, se <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se>

Antal revisioner av de olika kontrollmyndigheterna kan se ut som följer:

- Jordbruksverket, 1-3 internrevision per år
- Livsmedelsverket, 1 internrevision per år
- KEMI, 1 internrevision per 3 till 5 år
- FIHM, 1 revision per 5 år
- Länsstyrelserna (21 st), 7 länsstyrelser revideras per år
- Kommunala kontrollmyndigheter (246 st), 1 revision per 5 år, det vill säga ca 50 kommunala kontrollmyndigheter revideras per år

Sammanfattningsvis ger den grova uppskattningen runt 60 revisioner per år. Antalet kan variera något mellan åren, eftersom revisionsprogrammet ska vara riskbaserat.

## Bemyndigande och överenskommelser

Myndigheten kan enligt nuvarande system välja vilken organisation, den egna eller någon annan, som ska utföra revision av kontrollverksamheten. En annan myndighet kan få bemyndigandet, möjligheten, att utföra revisioner, men måste även få en begäran från kontrollmyndigheten att revision ska utföras. Om parterna är överens sluts en överenskommelse. En konsekvens av systemet är att en myndighet eller ett företag som blir tillfrågad att utföra revision kan tacka nej, så länge en överenskommelse inte sluts.

För vissa revisioner finns det inskrivet i myndighetens instruktion att de på begäran får utföra revisioner av en annan myndighets kontroll. Detta hittar vi exempelvis i Jordbruksverkets instruktion som inom sitt verksamhetsområde på begäran får utföra revisioner av länsstyrelsernas kontrollverksamhet.<sup>59</sup>

**14 a §** På begäran av en länsstyrelse får myndigheten inom sitt verksamhetsområde utföra sådana revisioner som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av länsstyrelsernas kontrollverksamhet, där bestämmelsen tillämpas eller har gjorts tillämplig enligt nationell rätt.

Resultatet av den hemställan Livsmedelsverket gjorde till Näringsdepartementet efter den tidigare utredningen från 2020 blev ett utökat mandat att gälla även andra statliga myndigheter än bara länsstyrelserna<sup>60</sup>:

**8 a §** Myndigheten får på begäran av en annan statlig myndighet utföra sådana revisioner av den statliga myndighetens kontroll som avses i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625. Förordning (2021:654).

---

<sup>59</sup> 14 a § förordningen (2009:1464) med instruktion för Jordbruksverket, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).

<sup>60</sup> 8 a § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).

Bemyndigande saknas i övrigt för att det föreslagna revisionssystemet ska kunna bli verklighet. Därför föreslås följande:

- Jordbruksverket får ett bemyndigande att utföra revisioner på andra statliga myndigheter<sup>61</sup>
- Länsstyrelserna får bemyndigande att utföra revisioner på kommunala kontrollmyndigheter

Med de bemyndiganden som föreslås ovan är det upp till de myndigheter som ska låta sig revideras att välja leverantör för revisionerna, samt teckna överenskommelse.

Tydliga bemyndiganden och överenskommelser ger stabilitet i systemet på lång sikt. Sverige bör se till att de behöriga myndigheterna har de bemyndiganden och överenskommelser som krävs för att inrätta, tillämpa och upprätthålla ett effektivt revisionssystem, som följer principerna vad gäller bland annat oberoende, transparens och kompetens. Ett system utan tydliga bemyndiganden och överenskommelser främjar inte ett väl fungerande revisionssystem. Det skapar oklarhet och brist på stabilitet, eftersom det finns en risk att både utförande myndigheter och myndigheter som blir reviderade drar sig ur systemet.

## Kostnad för revisionerna

Revisioner kostar pengar. Kostnaderna för en enskild revision består framför allt av lön och resekostnader för revisorer och sakkunniga. Till detta läggs även exempelvis kostnader för kompetensutveckling, administrativt och juridiskt stöd. Frekvensen av revisioner, det vill säga med vilken regelbundenhet en myndighet blir reviderad och hur många revisioner som då kommer att utföras per år, avgör kostnaden. Som nämnts ovan kan endast en grov uppskattning göras av frekvensen innan ett heltäckande revisionsprogram finns på plats. För att skapa ett heltäckande revisionssystem kommer fler revisioner att behöva utföras, bland annat på Kemikalieinspektionens och på FIHM:s kontrollverksamhet, samt något utökade revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna.

Sedan 2022 debiterar både Jordbruksverket och Livsmedelsverket länsstyrelserna för de revisioner som utförs. Enligt de överenskommelser som är skrivna mellan respektive central myndighet och länsstyrelserna är timkostnaden 1026 kronor för revision år 2023. Kostnaden för resa och logi tillkommer för revisor och sakkunnig.

I överenskommelserna anges även att en revisionsinsats i genomsnitt beräknas omfatta ca 100 timmar för själva revisionen samt ca 40 timmar för uppföljning av hur eventuella rekommendationer som gavs vid revisionen tagits om hand. Det betyder att en revision

---

<sup>61</sup> Jordbruksverket har under maj 2023 hemställt till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet om detta

beräknas ta totalt cirka 140 timmar. Den använda tiden för de revisioner som utfördes under 2022 har varierat och kostnaden har landat på mellan 50 000 och 150 000 kronor.

Tidsåtgång och kostnad varierar mellan olika revisioner exempelvis beroende på om sakkunnig deltar och hur dennes tid finansieras. Hur väl kontrollmyndigheten följer lagstiftningen och antalet rekommendationer som revisionen genererar påverkar också i hög grad. Förhoppningsvis förbättras kontrollen successivt så att kostnaderna för revisioner minskar. Revisorernas arbetssätt effektiviseras också successivt.

För Livsmedelsverket tillkommer dessutom kostnad för samordning av revisionssystemet. Denna kostnad som Livsmedelsverket bär i nuläget kommer att påverkas mycket av hur systemet utformas, hur många och vilka organisationer som ska utföra revisionerna. Blir systemet splittrat med många olika aktörer och överenskommelser och om privata aktörer ska genomföra revisioner kommer kostnaderna att öka rejält.

Uppskattning av vad ett heltäckande revisionssystem kommer att kosta totalt kräver omfattande underlag och beräkningar. Detta lämnas utanför denna utredning.

## Användandet av sakkunniga

En revision kan förutom intervjuer och dokumentgranskning innehålla momenten skuggkontroll, det vill säga ett moment där kontrollpersonalen vid den myndighet som blir reviderad utför en kontroll som revisionsgruppen iakttar och bedömer. I revisionsgruppen ingår då en sakkunnig med kompetens och erfarenhet av kontroll vid den typ av anläggning/produktionsinriktning där skuggkontrollen sker.

En sakkunnigs kompetens kan användas även då ingen skuggkontroll genomförs vid revisionen, exempelvis då det behövs en bedömning av hur lagstiftning som riktar sig till kontrollmyndigheten efterlevs inom ett specifikt kontrollområde.

Oavsett vilken organisation som väljs enligt förslagen ovan kommer revisionsgruppen ibland behöva kompletteras med sakkompetens utifrån vad den enskilda revisionen fokuserar på, exempelvis de kommunala kontrollmyndigheternas ABP-kontroll på gård eller kontaktmaterial.

Hittills har sakkunniga framför allt använts vid revision inom livsmedelskontrollen, på alla nivåer, central, regional och lokal. Livsmedelsverket har tidigare tillhandahållit en pool med sakkunniga för länsstyrelsernas kommunrevisioner. I poolen har ingått inspektörer från de kommunala kontrollmyndigheterna och sakkunniga vid Livsmedelsverket. Kostnaden för resa och logi har finansierats av Livsmedelsverket, medan den sakkunniges myndighet har burit kostnaden för arbetstiden.

Nationell revisionsgrupp har diskuterat hur behovet av sakkunniga kan mötas. En utgångspunkt bör vara att den organisation som ska utföra revisionen ansvarar för att bemanna revisionsteamet med rätt kompetens inklusive en eventuell sakkunnig. De sakkunniga finns hos kontrollmyndigheterna i livsmedelskedjan och bör rekryteras därifrån. För att användandet av sakkunniga ska fungera behövs en gemensam syn på vad behovet av sakkunniga är i ett framtida heltäckande revisionssystem och hur rekrytering, introduktion och fördelning kan ske. Flera delar bör samordnas.

## Behov

En första fråga att ställa är hur stort behovet av sakkunniga är. Behöver exempelvis momentet skuggkontroll ingå i alla revisioner? Troligen inte. Efterlevnaden av vissa delar i lagstiftningen såsom kontrollpersonalens kompetens och utförande av en riskbaserad kontroll bedöms oftast bäst vid en skuggkontroll, medan andra delar bedöms bäst genom enbart dokumentgranskning och intervjuer.

Sakkunnig kan behövas även om ingen skuggkontroll ingår. Exempelvis när revisionsteamet saknar kompetens och erfarenheter av ett för dem nytt kontrollområde. Detta kommer säkerligen bli aktuellt när luckorna i systemet ska täppas till, inledningsvis eller över en längre tid. Exempelvis om Jordbruksverket och Livsmedelsverkets revisorer ska ta sig an länsstyrelsernas kontroll av växtskyddsmedel.

Det bör vara revisionens mål och omfattning som avgör om metoden skuggkontroll ska användas. Behövs skuggkontroll för att kunna göra de observationer som krävs för att bedöma om det föreligger en brist eller inte? En bedömning av om och när en skuggkontroll är lämplig bör ingå i det riskbaserade revisionsprogrammet. Det kan vara aktuellt med en skuggkontroll för vissa områden och vissa kontrollmyndigheter, men inte för alla.

## Livsmedelsverkets sakkunnigpool

I den pool med sakkunniga som Livsmedelsverket tillhandahöll tidigare ingick kontrollpersonal från de kommunala kontrollmyndigheterna, länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Rekrytering skedde genom att en förfrågan skickades ut till kandidater som Livsmedelsverkets revisorer hade identifierat som kunniga inom de områden som skulle revideras det kommande året. Oftast blev det positiva svar gällande deltagande. Livsmedelsverket ansvarade också för att introducera och fördela de sakkunniga till de revisioner som skulle genomföras.

Livsmedelsverket genomförde en kartläggning av rekryteringsprocessen av sakkunniga under år 2020 och identifierade då en del förbättringsområden i detta förfarande. Bland annat saknades kriterier, rutiner och kalibrering, samt var finansieringsformen inte fastställd.

Positiva aspekter som lyftes fram var att deltagande är lärorikt för den sakkunnige och att poolen ofta var tillräckligt stor för att möta behovet. Den genomförda kartläggningen kan användas framåt vid utveckling av en ny pool.

## Rekrytering och introduktion

Vid rekrytering av sakkunniga behövs dels kompetenskriterier och dels någon form av introduktion av dem innan de är redo för en revision. Både allmän introduktion om hur en revision går till, det vill säga revisionsprocessen, och specifik information om den sakkunniges roll.

En sådan introduktion bör tas fram gemensamt och oberoende av vilken organisation som utför revisionen, på vilken kontrollmyndighet och inom vilket kontrollområde.

Livsmedelsverket kan ta ansvar för en sådan introduktion i sin samordningsroll. Även här går det att lära av tidigare processer och det stöd som under årens lopp getts till revisorer.

Nationell revisionsgrupp genomförde en kompetenskartläggning inom revisionsystemet 2021. Inom ramen för den togs förslag på kompetenskriterier för rekrytering av sakkunniga fram. En slutsats var att de sakkunniga inte behöver samma djupa kompetens inom revision som revisorerna, deras huvudkompetens är att vara kunnig inom sitt sakområde, exempelvis den bransch/process där skuggkontrollen utförs, som till exempel dricksvatten eller ett revisionsområde som till exempel beredskap. En viss orientering inom revisionsuppdraget behövs dock för att kunna axla rollen som sakkunnig. Nedan beskrivs kartläggningens kompetenskriterier och exempel på introduktion och utbildning för sakkunniga:

### Kompetenskriterier vid extern eller intern rekrytering av sakkunniga

- Erfaren/mycket erfaren som kontrollant eller som annan sakkunnig inom det sak- eller kompetensområde som ingår i revisionen.
- Har arbetat återkommande inom sak- eller kompetensområdet under de senaste fem åren.
- Kunskap om relevant lagstiftning och kontrollmyndigheters arbetsätt.
- Uttrycker sig väl i tal och skrift på svenska.

Personliga egenskaper: Samarbetsförmåga, förmåga att lyssna, tydlig i kommunikation, strukturerat arbetsätt, förmåga att se helheter och göra bedömningar i olika situationer, hög integritet och kunna framföra styrkor och brister till politiker, chefer och inspektörer på ett balanserat och pedagogiskt sätt.

Exempel på introduktion och kompetensutveckling för sakkunniga, information att ta del av

- Aktuell lagstiftning, vägledning, branschriktlinjer, rutiner inom sak- eller kompetensområde som ska granskas.

- NKP-webben. Här finns information om revisionssystemet under fliken ”Revision av kontrollmyndigheter”. Under denna flik finns även de nationella revisionsmålen.

Livsmedelsverkets Kontrollwiki ([kontrollwiki.livsmedelsverket.se](http://kontrollwiki.livsmedelsverket.se)), fliken ”Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll”. Här finns information för dem som arbetar med revision av livsmedelskontrollen, bland annat om riskbaserade revisionsprogram, revisionsprocessen och revisionsområden.

Det kan krävas att den sakkunnige är säkerhetsklassad för att ha rätt till tillträde på vissa typer av anläggningar. Detta får lösas i det enskilda fallet och ska inte vara ett allmänt kriterium vid rekrytering.

Inom vissa områden kan det bli lätt att hitta sakkunniga, däremot kan det inledningsvis vara svårare inom de områden där det inte skett några revisioner tidigare. Det finns olika nätverk att använda vid rekryteringen, exempelvis Sveriges nätverk för offentlig kontroll inom livsmedelskedjan (SNOL). SKR bör kunna bidra till att hitta sakkunniga verksamma i den kommunala kontrollen.

Om behov av sakkunniga finns vid revisioner av länsstyrelsernas kontroll kan sakkunniga utgöras av personal från Livsmedelsverket, Jordbruksverket eller från en annan länsstyrelse än den som ska revideras<sup>62</sup>. I de överenskommelser som finns står det att om tillgängliga resurser avseende sakkunnig saknas kan skuggkontroll utgå ur revisionen. Det finns också möjlighet att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen kan bistå med sakkunniga vid revision av de kommunala kontrollmyndigheterna.

De centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket har vid internrevisionerna oftast bemannat revisionsgruppen med sakkunniga från sin egen organisation.

## Fördelning

Det kommer troligen inte finnas obegränsat med sakkunniga att tillgå. De som blir rekryterade behöver användas på bästa möjliga sätt och fördelas effektivt i revisionssystemet och till de delar där de gör störst nytta. Det är även viktigt att fördelningen sker så att inte opartiskheten äventyras.

Även om det är den organisation som ska utföra revisionen som ansvarar för att bemanna revisionsteamet så bör en samordning av fördelningen ske. Ett förslag är att detta ingår i Livsmedelsverkets samordningsansvar, med stöd från Nationell revisionsgrupp, som enligt

---

<sup>62</sup> Överenskommelser om revisioner enligt artikel 6.1 förordning (EU) 2017/625 mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket

livsmedelsförordningen har som uppgift att stödja Livsmedelsverket i samordningen av revisionssystemet.

## Finansiering

En aspekt som inte får glömmas bort i rekryteringssammanhang är hur de sakkunniga ska finansieras. Det handlar om kostnad för tid och resor. Möjligen kan betalda kostnader för den sakkunniga vara av betydelse för framgången med rekryteringar. Vad gäller tidsåtgången kan den sakkunnige antingen finansieras inom ramen för övriga kostnader för revisionen eller så sluts en överenskommelse mellan kontrollmyndigheterna att deltagande i revisioner är en del i kompetensutvecklingen av kontrollpersonal och ger värde tillbaka till kontrollmyndigheten som lånar ut sin sakkunnige i form av kunskapsutbyte och goda exempel. En revision tar i genomsnitt fyra dagar för en sakkunnig, inklusive revision på plats, resa samt för- och efterarbete.

Länsstyrelserna bär, i enlighet med överenskommelserna med Jordbruksverket och Livsmedelsverket, kostnaderna för de sakkunniga som deltar vid revision av länsstyrelserna. Det gäller både den sakkunniges tid och resekostnader.

Finansieringen av sakkunniga i kommunrevisioner är en del av den generella diskussionen om finansieringen av kommunrevisionerna som just nu pågår mellan berörda departement, SKR och länsstyrelser.



# Slutsatser

Ett revisionssystem som omfattar alla kontrollmyndigheter och kontrollområden i livsmedelskedjan kan finnas på plats inom en snar framtid. Nuvarande luckor i revisionssystem går att täppa till genom internrevisioner och att myndigheter erbjuder revisioner av andra myndigheter.

Det finns många pusselbitar att tillgå. Kompetens, förmåga och erfarenhet inom revisionsmetodik och lagstiftningens krav finns inom de kontrollmyndigheter som historiskt utfört revisioner. Kunskap om revisionsprocessen har byggts upp under många år. Gemensamma arbetsätt har utvecklats. Livsmedelsverket har ett samordningsansvar och Nationell revisionsgrupp bidrar i samordningen. Befintliga myndighetsnätverk kan bistå för att säkra tillgången på sakkunniga.

Det finns även utmaningar. Den största utmaningen är revisioner av den omfattande kommunala kontrollen i livsmedelskedjan. De tidigare revisionerna som utfördes av länsstyrelserna av livsmedelskontrollen är pausade. Dryga 40 procent av myndigheterna har inte blivit reviderade under den senaste femårsperioden. Dessutom ingår inte områdena ABP, växtskyddsmedel och kontaktmaterial i de genomförda revisionerna. Länsstyrelserna och Livsmedelsverket erbjuder var för sig att utföra revisionerna, samtidigt måste mandat och finansiering säkerställas. Där är vi inte idag.

Oavsett lösning måste finansieringsfrågan lösas. De resurser som finns tillgängliga för revisioner inom livsmedelskedjan är i dagsläget små och räcker inte till för att finansiera de revisioner som nu saknas i systemet. Regeringen behöver ta ställning till finansieringsfrågan.

Om finansieringsfrågan inte löses riskerar revisionssystemet bli splittrat med många olika aktörer som genomför revision. Likvärdigheten kan bli lidande liksom möjligheten till en effektiv samordning. Nya föreskrifter blir nödvändiga för att få tillgång till revisionsresultaten vilka är en viktig informationskälla vid utvecklingen av Sveriges livsmedelskontroll. Risker att trovärdigheten för Sveriges kontroll- och revisionssystem internationellt går förlorad får inte förringas. DG Santé F har redan uppmärksammat att revisionerna av de kommunala kontrollmyndigheterna är pausade.

Att revisionerna görs och fungerar väl är av stor betydelse för en fungerande kontroll och för förtroendet för den svenska livsmedelsproduktionen. Att kontrollen i livsmedelskedjan fungerar väl är viktigt både ur säkerhetssynpunkt och ur redlighetssynpunkt. Kontrollen bidrar till säker mat och säkert dricksvatten, till friska djur, sunda växter, att ingen blir lurad eller vilseledd, att motverka snedvriden konkurrens som kan uppstå vid fusk, samt till

konkurrenskraftiga företag. Kontrollen ska även se till att fri rörlighet av livsmedel inom EU kan uppnås.

När tredje land bedömer om svenska anläggningar ska godkännas för export, är det en viktig del i bedömningen att Sverige har ett fungerande revisionssystem. Revisionssystemet bidrar därmed också till det övergripande målet för den svenska livsmedelsstrategin att Sverige ska ha en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar.



