

Regeringsuppdrag – att vidta åtgärder för att utveckla samordning, vägledning och stöd avseende kontrollen av kosttillskott

Delrapport 1 juni 2022



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, 2022.

Livsmedelsverket. Regeringsuppdrag 2022. Regeringsuppdrag – att vidta åtgärder för att utveckla samordning, vägledning och stöd avseende kontrollen av kosttillskott. Livsmedelsverket Uppsala.

Innehåll

Sammanfattning.....	4
Uppdraget	5
Tidigare uppdrag och projekt	6
Nuläget	8
Vägledning och stöd till kontrollen	8
Skriftlig vägledning	8
Övrigt stöd.....	8
Samordning och samarbete	8
Arbetsgruppen om kosttillskott och annan nationell samverkan	8
Varningssystem om osäkra livsmedel (iRASFF)	9
Europeiskt samarbete	9
Plan för fortsatt arbete.....	10
Långsiktiga insatser för bättre förutsättningar i kontrollen	10
Undersöka behovet av mer omfattande reglering.....	10
Oregistrerade anläggningar.....	11
Sökrobot.....	11
Insatser för likvärdig kontroll	11
Vägledningar.....	11
E-utbildningar	11
Kontrollinsatser och andra punktinsatser	12
Riktade sökningar	12
Kurser och workshops	12
Direktstöd.....	12
Dialog och samverkan med andra aktörer	12
Slutord	13

Sammanfattning

Livsmedelsverket har genom åren utvecklat samordningen, samverkan och stödet vad gäller kosttillskottskontrollen men även e-handelskontrollen. För att fortsatt förstärka kontrollmyndigheternas förutsättningar att genomföra kontroll av kosttillskott har följande områden identifierats där Livsmedelsverket vill vidta åtgärder:

- Långsiktiga insatser för bättre förutsättningar i kontrollen. Hit hör att överväga förutsättningarna för och lämpligheten av en mer omfattande nationell reglering kring saluförande av kosttillskott, såsom krav på anmälningförfarande. Hit hör också att utreda möjligheten att införa ett system för att upptäcka oregistrerade livsmedelsverksamheter som kan kopplas till försäljning av kosttillskott.
- Insatser för likvärdig kontroll. Hit hör framtagande av fördjupad och förstärkt skriftlig vägledning om bland annat kontroll av kosttillskott som kan vara så kallade nya livsmedel, kosttillskott med närings- och hälsopåståenden, försäljning av kosttillskott via sociala medier och digitala marknadsplatser samt inköp av kosttillskott under dold identitet. Hit hör även att förstärka utbildningsmaterialet på Livsmedelsverkets websida under Livsmedelsverkets utbildningsportal.
- Kontrollinsatser och andra punktinsatser. Hit hör arbetet med att effektivisera och förstärka informationsinhämtningen om osäkra kosttillskott på marknaden samt att tillsammans med andra myndigheter genomföra insatser mot sådana kosttillskott med bättre regelbundenhet.
- Förstärkt samarbete. Hit hör att fortsätta utveckla och förstärka samarbete med såväl myndigheter som andra aktörer i delar där ansvarsområden gränsar mot varandra.

Bedömningen är att dessa förslag kommer att underlätta enhetliga bedömningar mellan kontrollmyndigheter och bidra till ökade förutsättningar för en likvärdig kontroll samt underlätta arbete med att stoppa och avlägsna farliga produkter från marknaden.

Uppdraget har nyligen påbörjats. Inriktningar och fokus kan komma att utvecklas och modifieras innan uppdraget är slutfört.

Uppdraget

Regeringen har gett Livsmedelsverket i uppdrag att vidta åtgärder för att utveckla samordningen, vägledningen och stödet avseende den offentliga kontrollen av kosttillskott.

Livsmedelsverket ska genomföra uppdraget i samverkan med Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket. Inom ramen för uppdraget ska Livsmedelsverket även föra dialog med övriga berörda myndigheter såsom Bolagsverket och Konsumentverket samt med andra berörda aktörer som till exempel kontrollmyndigheter, representanter från branschen och organ inom idrottsrörelsen.

Av uppdraget framgår att målsättningen med uppdraget är att underlätta kontrollmyndigheternas möjligheter att göra enhetliga bedömningar och att utföra en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet. Dessutom vill regeringen öka möjligheterna att avlägsna produkter från marknaden som innehåller olagliga substanser eller substanser som innebär hälsorisker för konsumenterna samt kosttillskott som marknadsförs genom vilseledande märkning. En viktig grund i arbetet framåt är att tillsammans med andra myndigheter och aktörer som kontrollen inom området ytterligare ska stärkas och utvecklas.

En delredovisning av uppdraget med en plan för uppdragets genomförande ska lämnas till Regeringskansliet senast den 1 juni 2022.

Tidigare uppdrag och projekt

Livsmedelsverket har tidigare genomfört projekt och arbetat med regeringsuppdrag där åtgärder vidtagits eller ställningstagande gjorts vad gäller kontrollen av kosttillskott.

Kosttillskottsprojektet 2015¹

Livsmedelsverket genomförde 2015 ett projekt i syfte att ta fram en sammanhållen process för arbetet kring kosttillskott på Livsmedelsverket så att konsumenter, kommuner och företag känner hög tilltro till livsmedelskontrollen i landet. Inom ramen för projektet undersöktes även möjligheten att införa ett anmälningssystem för kosttillskott i enlighet med artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/46/EG av den 10 juni 2002 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosttillskott (kosttillskottsdirektivet).

Projektet belyste för- och nackdelar med ett eventuellt anmälningsförfarande för kosttillskott i Sverige. Ett omfattande underlag för fortsatt arbete togs fram rörande erfarenheter från andra länder och system. Även behov av stora ekonomiska investeringar i programvara nämns i slutrapporten. Livsmedelsverket valde då att inte gå vidare med att införa ett anmälningsförfarande och det konstaterades att en rad frågor måste utredas innan något sådant kan införas.

Projektgruppen föreslog även att det tillsätts en grupp på Livsmedelsverket som samordnar det operativa arbetet med kosttillskott. Det föreslogs att gruppen skulle ledas av en samordnare på heltid.

Regeringsuppdrag 2016 – ett nationellt varningssystem om livsmedel²

Uppdraget redovisades till regeringen den 27 januari 2017 och innebar förslag om att utreda och utveckla ett nationellt varningssystem för ökat informationsutbyte och samarbete mellan kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverket föreslog i rapporten till regeringen att ett varningssystem ska införas på nationell nivå. För detta ändamål används idag iRASFF-applikationen.

I rapporten lyfter Livsmedelsverket även fram att inrättandet av en stödfunktion till kosttillskottskontrollen samt en övervakningsfunktion blir införandet av ett varningssystem en effektiv åtgärd för att förhindra icke säkra livsmedel på marknaden.

Regeringsuppdrag 2016 – effektiv kontroll av e-handel med livsmedel speciellt kosttillskott³

Uppdraget redovisades till regeringen den 12 oktober 2016. Livsmedelsverket fick i uppdrag att arbeta för en effektiv kontroll av internethandel (e-handel) med livsmedel. Särskilt fokus skulle ligga på e-handel med kosttillskott. Livsmedelsverket föreslog flera åtgärder bland annat en nationell funktion för övervakning av e-handel, internationellt och nationellt samarbete, kompetensutveckling och pekade också på behovet av att området tillförs ytterligare resurser.

¹ Kosttillskottsprojektet 2015 (SLV dnr 2084/2014).

² Regeringsuppdrag – ett nationellt varningssystem för icke säkra livsmedel (2017-01-27, SLV dnr 2016/02028)

³ Regeringsuppdrag – effektiv kontroll av e-handel med livsmedel speciellt kosttillskott (2016-10-12, SLV dnr 2016/03091).

Regeringsuppdrag 2017 - maximivärden för vitaminer och mineraler i kosttillskott⁴

Livsmedelsverket fick i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag av regeringen att utreda och vid behov införa nationella föreskrifter om maximala dagliga intag av vitaminer och mineraler i kosttillskott.

Livsmedelsverket redovisade den 10 april 2017 en plan för sitt kommande arbete. Livsmedelsverket har därefter valt att begränsa förslaget till maximivärden för D-vitamin och jod. Det gjordes mot bakgrund av att överkonsumtion av D-vitamin och jod innebär hälsorisker för den allmänna befolkningen. Båda ämnena förekommer dessutom i höga halter i kosttillskott på marknaden. Ett förslag på nationella föreskrifter om maximivärden har anmälts till kommissionen.

⁴ Regeringsuppdrag – maximivärden för vitaminer och mineraler i kosttillskott (SLV dnr 2018/02027).

Nuläget

Vägledning och stöd till kontrollen

Enligt uppdraget ska Livsmedelsverket underlätta för kontrollmyndigheterna att göra mer enhetliga bedömningar och utföra en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet. För att detta ska kunna ske måste det finnas relevant vägledning, stöd och samordning. Åtgärder har sedan tidigare identifierats och insatser har utförts.

Skriftlig vägledning

Livsmedelsverkets har utvecklat vägledande material till kommunerna på hemsidan Kontrollwiki ([Startsida - Kontrollwiki \(livsmedelsverket.se\)](#)). Sedan Kontrollwiki lanserades 2017 har mängden texter ökat och idag finns ca 650 sidor med vägledning som bland annat handlar om s.k. operativa mål för kontrollen, märkning av kosttillskott, risker med kosttillskott, frågor om så kallade nya livsmedel som kan vara kosttillskott, regler för märkning av bland annat kosttillskott med närings- och hälsopåståenden, kontroll av e-handel med kosttillskott. Det finns också vägledning om de plattformar som kommissionen använder sig av för att kommunicera med medlemsstaterna dels om stoppade farliga produkter inom EU, Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), dels om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna, Administrative Assistance and Cooperation (AAC). Nya texter publiceras regelbundet och de befintliga uppdateras varje år.

Övrigt stöd

På Livstecknet, som är Livsmedelsverkets forum för de som arbetar inom svensk livsmedelskontroll, finns en särskild arena där inspektörer kan ställa frågor direkt till Livsmedelsverkets experter. Där finns även olika så kallade arbetsrum där erfarenhets- och kunskapsutbyte kan ske mellan kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket. Det finns ett sådant arbetsrum specifikt för kosttillskott.

Samordning och samarbete

Arbetsgruppen om kosttillskott och annan nationell samverkan

En arbetsgrupp med fokus på kontroll av kosttillskott startades 2019. I arbetsgruppen ingår tolv kontrollmyndigheter med varierande storlek. Syftet med gruppen är att ge kommuner med kontrollansvar över importörer eller tillverkare av kosttillskott en plattform att diskutera bedömningar och få en gemensam kunskapsgrund att stå på. Gruppen har möten tre gånger per år. Dessa möten leds av Livsmedelsverket. Andra kontrollmyndigheter kan dra nytta av erfarenheter som vinnas inom ramen för detta samarbete genom att följa arbetet via Livstecknet.

Mellan 2017-2019 genomförde Livsmedelsverket riktade sökningar för att inhämta information om förekomsten av specifika osäkra kosttillskott som erbjuds svenska konsumenterna via e-handel. Detta ledde till bland annat koordinerade insatser med berörda kommunala kontrollmyndigheter. Under 2021 genomförde Livsmedelsverket sökningar på den svenska e-handelsmarknaden efter kosttillskott som

har varnats om i RASFF-systemet av ett annat EU-land. En majoritet av produkterna visade sig även säljas till svenska konsumenter via e-handel.

På nationell nivå sker samverkan med andra myndigheter främst genom olika arbetsgrupper. Bland annat diskuteras gränsdragningsfrågor mellan andra myndigheters uppdrag och livsmedelskontrollens, till exempel gränsdragningar mot läkemedel, narkotika, hälsofarliga varor samt mot dopning och doping. Kontroll av reklam och närings- och hälsopåståenden är andra aktuella exempel där samverkan behövs. Livsmedelsverket träffar även företrädare för kosttillskottsbranschen regelbundet. Den samverkan kommer att förstärkas genom en särskild typ av samrådsgrupper för branscher och andra aktörer som Livsmedelsverket tagit initiativ till på ett antal områden.

Varningssystem om osäkra livsmedel (iRASFF)

Sedan 2018 är alla behöriga kontrollmyndigheter i Sverige skyldiga att snabbt rapportera upptäckta osäkra livsmedel i varningssystemet iRASFF, samt återrapportera när de mottagit ett sådant varningsmeddelande. Varningssystemet har inneburit ökade möjligheter för kommunikation, samarbete och samordning mellan kontrollmyndigheter samt att osäkra livsmedel (inklusive kosttillskott) snabbare tas bort från hela den svenska marknaden.

Europeiskt samarbete

Förutom det samarbete som sker med kommunala kontrollmyndigheter i kosttillskottsgruppen deltar Livsmedelsverket även i flera olika fora på både nationell, nordisk och europeisk nivå.

På europeisk nivå deltar Livsmedelsverket i flera olika grupperingar bland annat med syftet att utveckla EU-lagstiftningen, bidra till samsyn på hantering av andra ämnen än vitaminer/mineraler i kosttillskott och bidra till att ta fram vägledningsmaterial om e-handelskontroll på EU-nivå. Ett tydligt uttryck för samverkan på europeisk nivå är Sveriges deltagande i två så kallade EU-sweep. Det är samordnade EU-projekt där fokus har varit kontroll av e-handel, kosttillskott och kosttillskott med närings- och hälsopåståenden. Dessa båda former av koordinerad övervakning har varit framgångsrika. De produkter/substanser som varit föremål för denna övervakning finns idag nästan inte att få tag på.

På den nordiska nivån diskuteras regelbundet hanteringsåtgärder i specifika frågor och gränsdragningsproblematik när det gäller avgränsning till annan lagstiftning.

Plan för fortsatt arbete

I det här tidiga skedet i uppdraget har Livsmedelsverket identifierat några områden som kan förstärkas samt nya områden som kan behöva utforskas ytterligare. Dessa har sammanfattats nedan under rubrikerna Långsiktiga insatser för bättre förutsättningar i kontrollen, Insatser för likvärdig kontroll, Kontrollinsatser och andra punktinsatser samt Dialog och samverkan med andra aktörer.

Livsmedelsverket vill prioritera insatser som gör nytta på flera olika nivåer. Den viktigaste nivån handlar om att ta fram system, infrastruktur och permanenta lösningar till exempel författningsändringar. Det är insatser som ger bättre förutsättningar för kontrollen under lång tid framöver men också ökad tydlighet mot företagen. Nästa nivå gäller insatser som ger likvärdig kontroll och som finns tillgängligt under en längre tid som till exempel vägledande texter på Kontrollwiki eller utbildningar på Livsmedelsverkets utbildningsportal. Den sista nivån är den kortsiktiga. Där kan till exempel punktinsatser som kortare utbildningsinsatser, samordnade kontrollinsatser och visst direktstöd till kontrollen ingå. Nivåerna föder varandra i båda riktningarna. Till exempel kan planerade riktade kontroller sätta fingret på var vägledning behövs eller lagstiftning saknas. Långsiktiga förändringar som till exempel införande av anmälningssystem för kosttillskott kan ge utrymme för effektivare kontroll. Kommunikationsinsatser är viktiga genomgående för att nå ut och bidra till att stöd, utbildningar och verktyg implementeras och används av målgrupperna.

Idag är e-handel den största försäljningskanalen när det gäller kosttillskott. Det bör därför poängteras att vi anser att insatser på kosttillskottsområdet i kombination med insatser på området om e-handel har en särskilt positiv effekt. Branschen själva förutser att även distansförsäljningen av andra livsmedel kommer öka. De insatser som görs inom ramen för detta regeringsuppdrag kommer därför innebära positiva effekter på kontrollen av andra livsmedelskategorier.

Långsiktiga insatser för bättre förutsättningar i kontrollen

Undersöka behovet av mer omfattande reglering

2015 undersökte Livsmedelsverket möjligheten att införa ett anmälningssystem för kosttillskott i enlighet med artikel 10 i kosttillskottsdirektivet. Projektet belyste för- och nackdelar med ett eventuellt anmälningssystem för kosttillskott i Sverige. Ett omfattande underlag för fortsatt arbete togs fram rörande erfarenheter från andra länder och system. Livsmedelsverket valde då att inte gå vidare med att införa ett anmälningssystem och det konstaterades att en rad frågor måste utredas innan något sådant kan införas. Det kan ändå konstateras att Sverige är relativt ensamma inom EU att inte ha ett sådant anmälningssystem. I ljuset av det och i ljuset av utvecklingen på marknaden överväger Livsmedelsverket att förutsättningslöst pröva argumenten igen. Häri ligger också att se över förutsättningarna för och lämpligheten av en mer omfattande nationell reglering kring saluförande av kosttillskott.

Oregistrerade anläggningar

Det finns i dagsläget inte något system för att upptäcka oregistrerade livsmedelsverksamheter som till exempel bedriver e-handel (via webbsidor, sociala medier, marknadsplatser, appar m.m.). Enligt tidigare undersökningar i Tyskland och Nederländerna och även av svenska kommunala myndigheter kan andelen oregistrerade e-handelsverksamheter ligga mellan 30-50 %. Livsmedelsverket har för avsikt att utreda möjligheten att införa ett system för att upptäcka oregistrerade livsmedelsverksamheter som kan kopplas till försäljning av kosttillskott och även e-handelsförsäljning. För att kunna genomföra detta behöver Livsmedelsverket samarbeta med andra centrala myndigheter då de har data/information som är viktiga för detta ändamål.

Sökrobot

Livsmedelsverket vill undersöka möjligheten att använda tekniska hjälpmedel som sökrobotar (web crawler) för att hitta osäkra kosttillskott. Med en sådan skulle Livsmedelsverket utifrån specifika söklogaritmer snabbt och enkelt kunna hitta och indexera information från internet. Till exempel kan sökroboten rutinemässigt söka efter hemsidor på svenska som säljer ett kosttillskott med en viss ingrediens som är osäker att konsumera. Detta sätt att inhämta information kan även ge resultat på andra områden än kosttillskottskontrollen.

Insatser för likvärdig kontroll

Vägledning

Livsmedelsverket vill utveckla och förstärka det skriftliga stödet, i form av vägledning, till kontrollmyndigheten men även utveckla nya områden att vägleda om. Det kan till exempel handla om inköp under dold identitet, kontroll av digitala marknadsplatser och kontroll av kosttillskott som innehåller hälsofarliga substanser samt stöd i hur man ska tolka riskvärderingar.

E-utbildningar

Livsmedelsverket har för avsikt att förstärka utbildningsmaterialet på Livsmedelsverket webbplats i den så kallade Utbildningsportalen. Den är tillgänglig för svenska kontrollmyndigheter och företag. Kontrollmyndigheternas kompetens på området varierar från myndighet till myndighet. Kontrollen av kosttillskott anses vara komplicerad. Det är därför viktigt att livsmedelsinspektörer ges möjlighet till grundläggande utbildning för att höja lägstanivån i hela landet. Möjligheten till att få fördjupad kompetens ska också finnas tillgänglig för framförallt de myndigheter som kontrollerar tillverkare, grossister, importörer eller detaljister med stort och varierat utbud av kosttillskott. Insatserna ska genomföras på kosttillskottsområdet generellt men även när det gäller kontroll av försäljning via e-handel. Att bidra till och förstärka förutsättningarna för att vissa kontrollmyndigheter får en fördjupad kompetens på området förstärker möjligheterna för dessa att ge övriga myndigheter kollegialt stöd i dagliga kontrollfrågor på kosttillskottsområdet.

Kontrollinsatser och andra punktinsatser

Riktade sökningar

Livsmedelsverkets ambition är att effektivisera informationsinhämtningen genom att till exempel utföra riktade sökningar samt genomföra koordinerade kontrollprojekt och kontrollinsatser. Sådana gemensamma insatser med kommunerna bör ske med bättre regelbundenhet när det gäller kosttillskott som är osäkra eller säljs med vilseledande eller bedrägligt förfarande.

Kurser och workshops

Det kommer finnas behov av särskilda kompetenshöjande insatser. Inom ramen för länsstyrelsernas regionala samordningsansvar av livsmedelskontrollen anordnar de regelbundna möten med kommunala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket deltar ofta på dessa och sådana tillfällen som kan nyttjas för detta ändamål. Även Livsmedelsverkets återkommande nationella kontrollkonferens, vilken vänder sig till alla kontrollmyndigheter inom livsmedelskontrollen, kan vara ett bra forum för kompetenshöjande insatser.

Direktstöd

Kontrollen av kosttillskott och även e-handeln är komplicerad. Det innebär att kontrollen kommer stöta på företeelser och situationer som är nya. I sådana fall ser Livsmedelsverket ett värde i att kunna vara med och stödja kommunala kontrollmyndigheter för att sedan kunna förmedla inhämtad kunskap till den övriga livsmedelskontrollen i landet.

Dialog och samverkan med andra aktörer

I uppdraget ingår att samverka med Läkemedelsverket och Folkhälsomyndigheten samt föra dialog med kommuner, Bolagsverket, Konsumentverket, representanter för branschen och organ inom idrotten.

Initiala kontakter har tagits med Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Bolagsverket, Konsumentverket, Svensk Egenvård (branschorganisation), Sveriges Kommuner och Regioner, Antidoping Sverige AB, Riksidrottsförbundet och Svenska Olympiska kommittén. Livsmedelsverket har identifierat beröringspunkter med dessa intressenter som kommer ligga till grund för vidare arbete. Dessa kontakter kommer vara ett stöd i det fortsatta arbetet med till exempel gränsdragningsproblematiken kring kontroll av dopningspreparat, hälsofarliga varor och produkter som gränsar till läkemedel men även livsmedelsföretagare som inte registrerat sin verksamhet.

Det går inte att utesluta att det under uppdraget framkommer att fler intressenter kan komma behöva kontaktas för samverkan eller dialog.

Slutord

Uppdraget har nyligen påbörjats och inriktningar och fokus kan komma att utvecklas och modifieras innan uppdraget är slutfört. De insatser som ger eller förväntas ge störst effekt kommer att prioriteras.

Livsmedelsverket har i uppdrag att samordna, stödja och vägleda livsmedelskontrollen. Med tanke på kosttillskottskontrollens komplexitet samt den snabba utvecklingen på området strävar

Livsmedelsverket efter mer utväxling av de insatser som görs. Bedömningen är att de föreslagna aktiviteterna kommer att ge den effekten.

