

## 5 Lagstiftningsbehovet

I detta avsnitt behandlas lagstiftningsbehovet vad gäller dels de nya EG-förordningarna, dels ändringarna i direktivet 2000/29/EG samt vissa grundläggande frågor om lagstiftningens utformning.

### 5.1 Lagstiftningsbehovet med anledning av EG-förordningarna

**Promemorians bedömning:** EG:s förordningar om livsmedels- och fodersäkerhet, livsmedels- och foderhygien, offentlig kontroll, fodertillsatser och om salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen medför att ändringar bör göras i författningarna om foder, livsmedel, djurskydd, växtskydd, provtagning på djur, m.m., kontroll av husdjur m.m., epizootier och zoonoser.

**Skälen för promemorians bedömning:** Det svenska medlemskapet i EU har vad gäller tillvägagångssätt och innehåll i hög grad ändrat förutsättningarna för den svenska lagstiftningen inom samhällssektorerna för livsmedel, foder, djurskydd, djurhälsa, skydd för smittsamma djursjukdomar samt växtskydd. EG:s rättsakter intar en framträdande plats inom dessa områden. Hittills har de nationella reglerna i stor utsträckning grundat sig på direktiv vilka har innehållit såväl generella principer som regler med hög detaljeringsgrad. Utgångspunkten för genomförandet av direktiv är att endast

sådana bestämmelser som kräver lagform skall lagregleras. Övriga bestämmelser som krävs för direktivens genomförande författningsregleras på lägre normnivå än lag. De flesta direktivbestämmelserna är därför genomförda i myndighetsföreskrifter.

De senaste årens utveckling har medfört att en allt större del av de grundläggande bestämmelserna inom de nu aktuella områdena nu finns i EG-förordningar som ersätter de äldre direktiven. Förordningarna är en för EG-rätten central och viktig typ av rättsakter. Det är i första hand med stöd av förordningar som Europaparlamentet och rådet utövar sin av medlemsstaterna anförtrodda lagstiftande befogenhet.

En EG-förordning är, i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget, till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. De skall tillämpas av domstolar och myndigheter i medlemsstater som direkt gällande rätt och kan åberopas av enskilda. En förordning varken skall eller får inkorporeras i eller transformeras till nationell rätt, såvida annat inte är särskilt stadgat i förordningen. Något genomförande av EG-förordningar skall således inte ske. Det förekommer dock att förordningar innehåller bestämmelser av direktivliknande karaktär som innebär en uppmaning till medlemsstaten att anta nationella bestämmelser avseende en viss fråga.

Existensen av en EG-förordning inom ett visst område markerar normalt att medlemsstaterna skall undvika egen lagstiftning inom området med hänsyn till principen om gemenskapsrättens företräde och spärrverkan. Det är däremot vanligt att förordningarna måste kompletteras med nationella regler. Såvida inte ett bemyndigande till medlemsstaterna ges i EG-förordningen får förordningen dock inte fyllas ut eller kompletteras med mer detaljerade regler inom samma område. En medlemsstat får vidare inte utfärda föreskrifter om hur en EG-förordning skall tolkas.

En EG-förordning hindrar dock inte att en medlemsstat inför regler av verkställande karaktär. Exempelvis kan det behövas nationella regler om straffsanktioner vid överträdelse av förordningarna regler eller bestämmelser om vilken myndighet

som skall svara för tillämpningen. Även andra administrativa och processuella regler får införas. Det är således tillåtet att införa nationella bestämmelser som gör att en EG-förordning kan tillämpas i praktiken och får genomslag bland adressaterna. EG-förordningar är vanligt förekommande på de områden som behandlas i denna promemoria.

Inom ett flertal här aktuella områden kompletteras det nationella regelverket av förhållandevis detaljerade regler som återfinns i EG-förordningar. Detta blir särskilt tydligt genom det så kallade hygienpaketet (se avsnitt 2), där ett större antal EG-direktiv som införlivats i den svenska lagstiftningen ersätts med ett antal EG-förordningar på gemenskapsnivån. Inom livsmedelsområdet ersätts exempelvis innehållet i några av de nya EG-förordningarna ett tjugotal direktiv som tagits fram ända sedan år 1964 och framåt. De EG-förordningar det handlar om inom de aktuella områdena är förordningar beslutade dels av Europaparlamentet och rådet, dels av kommissionen. Förordningarna av Europaparlamentet och rådet utgörs i allmänhet av en grundförordning som därefter fortlöpande ändras genom ytterligare förordningar. Det kan också handla om förordningar som ändrar direktiv. Det är också vanlig förekommande att kommissionen i förordningsform, genom bemyndiganden i en förordning av Europaparlamentet och rådet, ges rätt att besluta om genomförandeåtgärder, övergångsbestämmelser samt tillämpningsföreskrifter m.m. (se exempelvis artiklarna 5 och 62 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd). Bara på foderområdet har sedan år 1998 antagits allt mellan fem till tjugo kommissionsförordningar per år. Förhållandena har varit mer eller mindre likartade på livsmedelsområdet.

Denna förändring av gemenskapsrättsakternas form påverkar i hög grad utformningen av den nationella lagstiftningen. En följd är att de berörda lagarna i mer eller mindre stor utsträckning

kommer att utgöra ett komplement till EG-förordningarna. De gällande berörda nationella författningarna behöver således anpassas efter detta förhållande.

Det nya EG-regelverket om foder- och livsmedelshygien samt om offentlig kontroll utgör en omfattande reglering av de samhällssektorer som behandlar frågor om livsmedel, foder, djurskydd, djurhälsa, inklusive zoonoser och epizootier, samt växtskydd. I EG-förordningarna finns både generella bestämmelser och bestämmelser med hög detaljeringsgrad. Förordningarnas bestämmelser påverkar följaktligen det svenska regelverket på samtliga normnivåer. Några av bestämmelserna riktar sig direkt mot medlemsstaten som bland annat skall se till att förordningens bestämmelser kan verkställas. Andra bestämmelser riktar sig till den av medlemsstaten utsedda behöriga myndigheten och anger vad denna myndighet har för uppgifter. En del av bestämmelserna är generella i den meningen att de anger grundläggande principer och mål för den offentliga kontrollen och hur detta system skall organiseras både på nationell nivå och gemenskapsnivå.

De detaljerade bestämmelserna i EG-förordningarna träffar tillämpningsområdet för huvudsakligen livsmedelslagen (1971:511), växtskyddslagen (1972:318), lagen (1985:295) om foder, lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m., djurskyddslagen (1988:534), lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m., epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658). Även bisjukdomslagen (1974:211) berörs till viss del av de frågor som behandlas i EG-förordningarna. Denna lag är föremål för en särskild översyn (se uppdrag till Statens jordbruksverk att utreda hur bekämpningen av bisjukdomar bör bedrivas, dnr Jo2005/1018/LD.) Den svenska anpassningen till det nya EG-regelverket som i förekommande fall bör göras i den lagen behandlas därför inte i denna promemoria.

Det nya EG-regelverket påverkar utformningen av det nationella regelverket på flera sätt. För att EG-förordningarna skall kunna verkställas i sin helhet i Sverige behöver de kompletteras av nationell lagstiftning i vissa avseenden. Bland

annat behöver förordningarna kompletteras med bestämmelser om tillsyn och straff. EG-bestämmelserna om offentlig kontroll innebär att även tillsynsbestämmelserna i de berörda lagarna genomgående bör förändras för att få en enhetlig struktur och för att överensstämma med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Denna EG-förordnings räckvidd omfattar förutom foder och livsmedel även djurhälsa och djurskydd.

De huvudsakliga bestämmelserna om livsmedels- och fodersäkerhet återfinns numera i gemenskapsrätten på förordningsnivå. För att undvika dubbelreglering bör bestämmelser i de nationella lagarna som motsvaras av bestämmelser i EG-förordningarna därför helt tas bort. Särskilda nationella bestämmelser behöver dock finnas för sådana frågor som faller utanför tillämpningsområdet för EG-förordningarna, men som fordrar en nationell författningsreglering.

En svensk anpassning till de nya EG-förordningarna fordrar alltså dels upphävande av flera bestämmelser, dels att nya bestämmelser införs i de berörda lagarna. Till detta kommer att vissa lagändringar som har indirekt samband med EG-förordningarna bör behandlas i detta sammanhang. Det gäller till exempel översynen av den lagtekniska utformningen av tillsynsbestämmelserna. Lagändringarna blir sammantaget relativt omfattande. När det gäller livsmedelslagen, foderlagen och provtagningslagen är behovet av lagändringar så omfattande att det framstår som mest ändamålsenligt att ersätta dessa med tre nya lagar. I avsnitten 6–14 behandlas de separata lagförslag som föranleds av EG-förordningarna.

EG-förordningarna innehåller i flera hänseenden ett mycket detaljerat regelverk. Det stora flertalet bestämmelser har i dag sin motsvarighet i bestämmelser på annan normnivå än lag, främst i myndighetsföreskrifter. De nya EG-förordningarna kommer därför dessutom att innebära ett stort förändringsarbete även av förordningar som beslutats av regeringen samt av föreskrifterna hos främst Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Djurskyddsmyndigheten.

## 5.2 Verkställande av EG-förordningarna

**Promemorians förslag:** En lagstiftningsmetod skall införas som innebär att varje lag som omfattas av tillämpningsområdet för de nya EG-förordningarna kompletterar de EG-bestämmelser i EG-förordningarna som faller inom tillämpningsområdet för respektive lag

**Skälen för promemorians förslag:** Till de svenska författningar som innehåller bestämmelser som gäller frågor som behandlas i de här aktuella EG-förordningarna eller på annat sätt kompletterar dessa hör, som nämnts ovan, livsmedelslagen, växtskyddslagen, foderlagen, lagen om kontroll av husdjur m.m., djurskyddslagen, provtagningslagen, epizootilagen och zoonoslagen. Dessa författningar innehåller med undantag för lagen om kontroll av husdjur m.m. i princip de instrument som behövs för att säkerställa att EG-förordningarna verkställs i sin helhet. Det finns dock inte i alla lagar en tydligt uttryckt koppling mellan de nationella författningarna och de nya EG-förordningarna.

EG-förordningarna kan kompletteras av nationella bestämmelser på olika sätt. Varje EG-förordning kan antingen kompletteras av en särskild kompletteringslag eller av den eller de befintliga nationella författningar som omfattar de frågor som avhandlas i respektive EG-förordning. Som exempel på det förstnämnda alternativet kan nämnas lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter som kompletterar rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel. Lagen innehåller i princip endast sådana bestämmelser om tillsyn, straff och överklagande som behövs för att verkställa EG-förordningen i sin helhet. Som exempel på det andra alternativet kan nämnas livsmedelslagen, foderlagen, provtagningslagen och epizootilagen som innehåller dels materiella bestämmelser och bemyndiganden, dels bestämmelser om tillsyn, straff och överklagande. De sistnämnda bestämmelserna har gjorts tillämpliga på vissa EG-förordningar genom olika lagstiftningsmetoder.

Vad beträffar det första alternativet att komplettera EG-förordningar bör beaktas att tillämpningsområdet för eventuella nya lagar som kompletterar förordningarna antingen skulle bli mycket smalt, eftersom övervägande delen av det regelverk som finns i EG-förordningarna gäller frågor som regleras i livsmedelslagen, växtskyddslagen, foderlagen, lagen om kontroll av husdjur m.m., djurskyddslagen, provtagningslagen, epizootilagen och zoonoslagen, eller komma att sammanfalla med tillämpningsområdet för denna lagstiftning. Detta alternativ framstår därför som en överreglering som riskerar att medföra en onödigt fragmenterad lagstiftning och skulle i det senare fallet dessutom sannolikt leda till gränsdragningsproblem och andra tillämpningssvårigheter.

Alternativet att låta de lagar som behandlar de områden som regleras i de aktuella EG-förordningarna komplettera de aktuella EG-förordningarna är den metod som hittills använts inom de berörda sakområdena och har bland annat den fördelen att de tillsynsorganisationer som finns inom olika områden kan verka på samma sätt oavsett om reglerna finns i en EG-förordning eller i en nationell författning. Denna metod innebär även att lagstiftningen inom ett område i stor utsträckning kan samlas i en ny lag, varvid lagstiftningens tillgänglighet gynnas. Det förhållandet att regelverket på de berörda sakområdena huvudsakligen återfinns på EG-förordningsnivå innebär dock att förändringar behöver ske i det nationella regelverket både vad gäller bestämmelsernas utformning och struktur.

Sammantaget framstår det som mest ändamålsenligt att genomföra kompletteringen av de nya EG-förordningarna genom att föra in erforderliga bestämmelser i befintliga lagar eller i de lagar som föreslås ersätta dessa. Detta alternativ framstår dessutom som mest praktiskt mot bakgrund av att flera centrala EG-förordningar redan tillämpas och att det återstår kort tid till dess resterande EG-förordningar skall börja tillämpas.

### 5.3 Tillkännagivandeförfarande

**Promemorians bedömning:** Regeringen bör tillkänna i Svensk författningssamling vilka EG-förordningar som kompletteras av respektive lag. I fråga om sådana EG-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde bör regeringen i verkställighetsföreskrifter meddela vilka EG-bestämmelser som kompletteras av respektive lag.

**Skälen för promemorians bedömning:** Gällande bestämmelser i livsmedelslagen, foderlagen, provtagningslagen och epizootilagen kompletteras redan flera EG-förordningar. Frågan hur dessa EG-förordningar har kopplats till befintliga författningar har lösts på olika sätt.

När det gäller livsmedelslagen kompletteras vissa bestämmelser i den lagen de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom tillämpningsområdet för lagen och som regeringen tillkännager i Svensk författningssamling. I dag anges i tillkännagivandet till livsmedelslagen ett trettiotal grundförordningar som behandlar frågor som helt eller delvis faller inom tillämpningsområdet för denna lag. Foderlagen har utformats efter samma mönster som livsmedelslagen. Det tillkännagivande som är kopplat till foderlagen omfattar i dagsläget sju EG-förordningar.

Motivet till att denna lagstiftningsmetod valdes för dessa författningar var att det mot bakgrund av det stora antal EG-förordningar som förväntades antas i framtiden bedömdes nödvändigt att använda en metod som inte direkt i lagen angav vilka EG-förordningar som innehöll sådana bestämmelser som skulle kompletteras av lagen. I annat fall skulle lagändringar behöva göras varje gång någon ny EG-förordning av berört slag antogs.

En annan lagstiftningsmetod för att komplettera EG-förordningar med svensk lagstiftning är den som använts i provtagningslagen och epizootilagen, där det direkt i respektive författning har angetts vilka EG-förordningar som kompletteras respektive lag.



Eftersom det fram tills nu inte varit aktuellt saknas i djurskyddslagen, lagen om kontroll av husdjur m.m., växtskyddslagen och zoonoslagen bestämmelser om att lagarna kompletteras bestämmelser i EG-förordningar.

De EG-förordningar som här är aktuella behöver kompletteras av fler lagar än de som hittills kompletteras av EG-förordningar. Ett förhållande som därvid kräver särskilda överväganden är det faktum att respektive EG-förordnings tillämpningsområde i flera fall sammanfaller med flera befintliga lagars tillämpningsområden. Detta förhållande är dock inte nytt. Redan i dag sammanfaller tillämpningsområdena för exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel med tillämpningsområdet för livsmedelslagen, foderlagen, provtagningslagen och epizootilagen. I epizootilagen och provtagningslagen, som saknar tillkännagivanden, har i lagen särskilt reglerats hur respektive lag förhåller sig till de övriga berörda lagarna i fråga om bestämmelserna i de EG-förordningar som kompletteras av lagarna. I livsmedelslagen och foderlagen föreskrivs däremot att lagen kompletteras av de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom tillämpningsområdet för lagen och som regeringen tillkännager i Svensk författningssamling. De EG-förordningar som faller inom tillämpningsområdet för såväl livsmedelslagen som foderlagen anges därmed både i tillkännagivandet till livsmedelslagen och i tillkännagivandet till foderlagen.

Anledningen till att olika lagstiftningsmetoder har använts för att göra de EG-förordningar som redan tillämpas verkställbara i Sverige beror till viss del på att det hittills rört sig om ett begränsat antal EG-förordningar där tillämpningsområdet sammanfallit med flera lagar. EG-förordningarna har kunnat

verkställas inom ramen för befintliga lagar utan alltför stora förändringar av regelverket.

Nu är det fråga om flera nya EG-förordningar vars tillämpningsområden helt eller delvis sammanfaller med tillämpningsområdet för livsmedelslagen, foderlagen, provtagningslagen, djurskyddslagen, växtskyddslagen, lagen om kontroll av husdjur m.m., epizootilagen och zoonoslagen. Detta förhållande ställer större krav på tydlighet och förutsebarhet i den nationella lagstiftningen, inte minst när det gäller frågan om vilken lags bestämmelser om tillsyn och straff som skall tillämpas i det enskilda fallet. Det måste tydligt framgå med stöd av vilken lag en straffpåföljd kan ådömas vid överträdelser av bestämmelser i EG-förordningarna. Flera tillsynsmyndigheter kan vidare beröras av en och samma EG-förordning. Det bör därför tydliggöras med stöd av vilken lag tillsyn över efterlevnaden av en viss EG-bestämmelse skall ske.

Det nya EG-regelverket för således med sig delvis nya krav på den nationella lagstiftning som skall komplettera detta. Det förhållandet att tillämpningsområdet för en enskild EG-förordning inte helt motsvarar tillämpningsområdet för en nationell lag behöver därför lösas i den nationella lagstiftningen. Mot bakgrund av det stora antal EG-förordningar det nu handlar om och det antal nationella lagar som berörs framstår det som lämpligast att använda en enhetlig lagstiftningsmetod som är gemensam för samtliga berörda lagar.

Den metod som valts i fråga om provtagningslagen och epizootilagen har den fördelen att det klagörs vilken lag som i första hand kompletterar en EG-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde. Denna metod torde dock endast vara möjlig att välja i de fall EG-förordningarna är få till antalet och avgränsningsfrågorna i förhållande till övriga lagar är begränsade. Metoden förutsätter också att det är klart går att avgöra att en viss EG-bestämmelse faller inom en lags tillämpningsområde. Mot bakgrund av det stora antal EG-förordningar det nu rör sig om framstår denna metod som mindre lämplig. Det kan även förväntas att ytterligare EG-

förordningar fortlöpande kommer att beslutas inom de närmaste åren. En fortsatt användning av denna lagstiftningsmetod innebär att riksdagen måste fatta beslut om att ändra lagarna flera gånger per år endast av det skälet att det tillkommit nya EG-förordningar som skall kompletteras av lagen. Det finns således starka invändningar mot att använda en sådan metod i fortsättningen.

Med den andra lagstiftningsmetoden, då regeringen i Svensk författningssamling ger till känna de EG-förordningar som skall kompletteras av lagen, undviks dessa problem. Denna metod har den stora fördelen att det endast är tillkännagivandet som behöver ändras i den takt som nya EG-förordningar som skall kompletteras av lagen beslutas. Riksdagen har dessutom satt tydliga gränser för hur regeringen utnyttjar detta genom att definitionen av lagens tillämpningsområde beslutas av riksdagen. Sammantaget framstår detta alternativ som den mest ändamålsenliga för att i Sverige verkställa de nya EG-förordningarna.

För de fall en EG-förordning innehåller bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde bör regeringen för tydlighetens skull i verkställighetsföreskrifter precisera vilka EG-bestämmelser som kompletteras av den aktuella lagens bestämmelser.

De lagförslag som dessa överväganden medför behandlas nedan i avsnitten 7–14.

## 5.4 Nationella föreskrifter

**Promemorians bedömning:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela de föreskrifter eller fatta de beslut som behövs som komplettering av EG-förordningarna.

**Skälen för promemorians bedömning:** De aktuella EG-förordningarna kan förutsätta att det meddelas nationella särbestämmelser i något avseende. EG-förordningarna förutsätter i bland att medlemsstaterna utfärdar nationella bestämmelser antingen för att precisera en bestämmelse eller för att verkställa den. Det förekommer också att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att reglera vissa frågor nationellt. De förhållanden som skall regleras är av sådan karaktär att de normalt regleras i förordning eller föreskrifter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför ges befogenhet att utfärda sådana föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering till EG-förordningarna. EG-förordningarna kan därutöver innehålla bestämmelser som uttryckligen ger medlemsstaterna befogenhet att meddela nationella undantagsbestämmelser eller särskilda regler för ett visst område. Det gemensamma för sistnämnda situationer är att EG-reglerna i sig inte förutsätter att det utfärdas några nationella regler utan det är upp till medlemsstaterna att avgöra om sådana regler skall finnas. Dessa fall skiljer sig principiellt sett inte från de situationer då frågan är helt oreglerad i sekundärrätten. I båda fallen ligger hela beslutsutrymmet i den aktuella frågan hos medlemsstaten.

De lagförslag som dessa överväganden medför behandlas nedan i avsnitten 7–14.

## 5.5 Lagstiftningsbehovet med anledning av direktiv 2000/29/EG om skyddsåtgärder mot växtskadegörare m.m.

**Promemorians förslag:** De delar av ändringarna i rådets direktiv 2000/29/EG som kräver lagform skall genomföras i växtskyddslagen.

**Skälen för promemorians förslag:** Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna inom EU på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att anpassa sin rättsordning efter direktivet. Hur detta skall gå till överlämnas emellertid åt medlemsstaterna själva att avgöra. Rådets direktiv 2000/29/EG om skyddsåtgärder mot växtskadegörare förs in i gemenskapen, m.m. – som i huvudsak rör sig om en konsolidering av gällande regelverk – antogs under år 2000 och har genomförts i svensk rätt i växtskyddslagen (1972:318) och förordningen (1995:681) om växtskydd. Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts och de nya behov som tillkommit på växtskyddsområdet beslutade rådet om ändringar i detta direktiv genom rådets direktiv 2002/89/EG. Förändringarna i direktivet påverkar och förstärker den gällande lagstiftningen i flera avseenden. Bland annat berörs definitionen av växt och växtskadegörare i lagen. Vidare förtydligas reglerna om dokumentkontroll och utvidgad skyldighet att lämna upplysningar. Bestämmelserna i växtskyddslagen behöver därför ändras. I samband därmed föreslås även vissa ändringar som inte är föranledda av direktivet.



## 6 Överväganden och förslag med anledning av kontrollförfordningarna

### 6.1 Allmänt

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd införs ett harmoniserat ramverk av allmänna bestämmelser om utformningen av och genomförandet av den offentliga kontrollen av foder och livsmedel inom EU. Förutom livsmedel och foder gäller förordningen även i viss utsträckning kontroll av djurhälsa och djurskydd. Bestämmelserna skall tillämpas från och med den 1 januari 2006.

Det kan i detta sammanhang nämnas att när det gäller växtskydd omfattar gemenskapsramverket generellt sett inte offentliga kontroller av skadegörare på växter eller växtprodukter eftersom dessa kontroller redan omfattas av rådets direktiv 2000/29/EG. Vissa aspekter av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall dock gälla även på växtskyddsområdet och särskilt de aspekter som gäller upprättandet av fleråriga nationella kontrollplaner och gemenskapens inspektioner i medlemsstaterna och i tredje länder.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 kompletteras av särskilda bestämmelser för kontrollen av livsmedel m.m. av animaliskt ursprung. Dessa bestämmelsen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

Det bör slutligen nämnas att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 inte omfattar bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaderna för jordbruksprodukter. Det finns redan ett väletablerat och särskilt kontrollsystem för kontroll av efterlevnaden av dessa bestämmelser. Förordningens mål skiljer sig också från målen för de kontroller som gäller för den gemensamma organisationen av marknaderna för jordbruksprodukter och gäller därför inte på dessa områden.

Vissa lagstiftningsfrågor som genom regleringen i framför allt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 berör flera områden och därmed ett flertal lagar behandlas gemensamt i detta kapitel.

## **6.2 Nuvarande tillsynsordning**

Detta avsnitt syftar till att ge en översiktlig bild av den nu gällande tillsynsverksamheten som bedrivs i livsmedelskedjans olika delar inklusive djurhälsa och djurskydd. Verksamhet som bedrivs av aktörer som inte är tillsynsmyndigheter i egentlig mening, men som har uppgifter som angränsar till tillsynsverksamheten, såsom polismyndigheten, behandlas inte.

För en mer heltäckande bild av de nuvarande tillsynssystemen och finansieringen av dessa hänvisas till gällande författningar och till under senare år lämnade betänkanden och rapporter.



*Livsmedels- och djurskyddstillsyn*

Livsmedels- och djurskyddstillsynen utövas med stöd av livsmedelslagen (1971:511) och djurskyddslagen (1988:534). Tillsynen utövas i dag på lokal, regional och central nivå.

Kommunerna bedriver inom båda tillsynssystemen uteslutande operativ lokal tillsyn. Med operativ tillsyn avses här och i det följande sådan tillsyn som riktar sig direkt mot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Länsstyrelserna utövar den regionala tillsynen över såväl livsmedelslagstiftningen som djurskyddslagstiftningen. På livsmedelsområdet har länsstyrelserna inte några operativa tillsynsuppgifter. Deras roll här är i stället av rådgivande och uppföljande natur. Inte heller i djurskyddslagstiftningen specificeras några tillsynsuppgifter som länsstyrelserna skall utföra. Däremot ankommer det på länsstyrelserna att – förutom att ge råd till andra tillsynsmyndigheter och allmänheten m.fl. – fullgöra vissa angränsande uppgifter, såsom att pröva frågor om förhandsgodkännande av stall och andra utrymmen där djur hålls samt att besluta om omhändertaganden av djur.

De centrala tillsynsmyndigheterna är Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten. Deras huvuduppgift är att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet. Livsmedelsverket utövar dock, till skillnad från Djurskyddsmyndigheten, också operativ tillsyn. Detta sker framför allt över den verksamhet som bedrivs i vissa större livsmedelsanläggningar.

Inom livsmedelsområdet består de operativa kontrollerna av en rad olika moment. Huvuddelen av kontrollerna består av inspektionen av livsmedelslokaler, såsom exempelvis restauranger och butiker där de hygieniska förhållandena m.m. undersöks. I de regelbundna kontrollerna ingår också provtagning för att undersöka livsmedels mikrobiologiska och toxikologiska status för att bedöma livsmedlets säkerhet. Livsmedelskontrollerna består också av importkontroller av livsmedel och besiktningar av slaktdjur och kött på slakterierna.

Djurskyddskontrollen består dels av prövningar av djurstallar m.m., dels av inspektioner av djurhållningen hos lantbruksföretagare, zoobutiker, cirkusar, slakterier och andra som håller djur för livsmedelsproduktion inklusive transport av djur. I den operativa myndighetens uppgifter ingår även vid behov omhändertagande av djur.

De vägledande uppgifterna för centralmyndigheterna inom livsmedels- och djurskyddskontrollen utgörs av bland annat rådgivning och stöd till de lokala myndigheterna, utbildningsinsatser för inspektörer och normerade inspektioner av de lokala myndigheternas kontrollverksamhet och nationella tillsynsprojekt i syfte att öka likvärdigheten i kontrollerna olika kommuner emellan.

#### *Djurhälsotillsyn av andra djur än bin*

Djurhälsotillsynen utövas med stöd av flera olika lagar, vilka även reglerar andra frågor än rena djurhälsofrågor. Tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen är också reglerad på olika sätt.

Enligt den nuvarande epizooti- och zoonoslagstiftningen har Statens jordbruksverk ett övergripande ansvar i arbetet med att förebygga och bekämpa epizootiska sjukdomar samt salmonella och andra zoonoser.

Tillsynen över epizooti- och zoonoslagstiftningen utövas i dag på regional och central nivå. Länsstyrelserna utövar den regionala tillsynen och Jordbruksverket ansvarar för den centrala tillsynen. Länsstyrelserna bedriver uteslutande operativ tillsyn. Jordbruksverkets huvuduppgift är att samordna tillsynen över epizooti- och zoonoslagstiftningen och lämna råd och hjälp i denna verksamhet. Jordbruksverket utövar även viss operativ tillsyn genom bland annat distriktsveterinärorganisationen, karantänsveterinärer och andra veterinärer som utför officiella uppdrag.

Den operativa tillsynen består av provtagning för övervakning av zoonoser och epizootier hos levande djur. Regelmässig provtagning sker i samband med slakt avseende salmonella och vissa andra smittsamma djursjukdomar. Därutöver sker vissa

kontroller dels i besättningar av veterinärer utsända av Jordbruksverket, dels vid gränskontrollstationer för import av djur och djurprodukter. Kontrollen vid gränskontrollen genomförs av Tullverket enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Gränskontrollen på smittskyddsområdet bevakas av gränskontrollveterinärerna som är anställda av Jordbruksverket.

I fråga om andra smittsamma djursjukdomar än sådana epizootiska sjukdomar och zoonoser som omfattas av epizooti- och zoonoslagstiftningen finns bestämmelser om åtgärder för att bekämpa och förebygga sådana sjukdomar i lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. Lagen ger bland annat stöd för att utföra obligatoriska hälsokontroller av husdjur utan djurägarens samtycke. Tillsynen över lagen utövas av huvudsakligen av Jordbruksverket och i vissa fall av Livsmedelsverket. Livsmedelsverket utövar tillsyn i fråga om hanteringen av djurprodukter, det vill säga livsmedel som innehåller otillåtna läkemedel eller andra ämnen eller läkemedel i otillåten mängd. Jordbruksverket får överlåta viss tillsyn till länsstyrelserna och kommunerna.

I lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. finns grundläggande bestämmelser om husdjurskontrollen. Denna kontroll syftar till att främja animalieproduktionen och djurs lämplighet i avel i näringsverksamhet. Till husdjurskontrollen hör även den hälsokontroll som är organiserad för vissa djurslag och vars främsta syfte är att förebygga sjukdomar. Husdjurskontrollen bedrivs av organisationer på jordbruksnäringens område eller andra sammanslutningar och statens medverkan inskränker sig i princip till att vissa ramar och riktlinjer anges i föreskrifter för verksamheten och att denna ställs under viss tillsyn. Jordbruksverket får ge sådana organisationer eller sammanslutningar rätt att anordna husdjurskontroll och skall även innan kontrollen anordnas godkänna plan och riktlinjer för verksamheten. Bestämmelser om tillsyn över lagen finns inte i dag.

*Tillsyn över foder och animaliska biprodukter*

Fodertillsynen, som utövas med stöd av lagen (1985:295) om foder avser främst den kommersiella fodertillverkningen. Den omfattar även kontroll av importerade foder samt av godkänd foderhantering på gårdsnivå.

Jordbruksverket har ansvaret för foderkontrollen som innebär både operativa tillsynsuppgifter samt rådgivande och uppföljande uppgifter. Någon regional eller lokal tillsynsmyndighet finns inte, men verket får överlåta åt länsstyrelsen och andra myndigheter att utöva viss fodertillsyn. I praktiken genomför särskilda inspektörer vid fyra länsstyrelser på uppdrag av Jordbruksverket det praktiska kontrollarbetet i stora delar av landet. Den operativa tillsynen över foderanläggningarna omfattar provtagning av foder samt kontroll av anläggningarnas hygien, främst avseende förekomst av salmonella. Vid hygienkontrollerna deltar även länsveterinären. Analyser av tagna prover utförs på uppdrag av Jordbruksverket av Statens veterinärmedicinska anstalt som också kan konsulteras vid tillsynsuppdrag.

Jordbruksverket utövar dessutom tillsynen över hanteringen av animaliska biprodukter med stöd av lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. Någon regional eller lokal tillsynsmyndighet finns inte. Vid tillsyn av anläggningar och verksamhet som kräver återkommande besök utnyttjar Jordbruksverket distriktsveterinärorganisationen på uppdragsbasis samt ovan nämnda inspektörer vid vissa länsstyrelser. I likhet med vad som gäller för foderkontrollen får dock verket överlåta åt länsstyrelsen att utöva viss tillsyn. Delegationen till länsstyrelsen får enligt regeringens föreskrifter omfatta tillsyn över insamling och transport av andra animaliska biprodukter än matavfall, exempelvis insamling och transport av självdöda djur m.m. Länsstyrelsen har skyldighet att till Jordbruksverket rapportera utfallet av denna tillsyn. Verket får även överlåta åt en kommun att utöva tillsyn i vissa avseenden på lokal nivå. Kommunerna utövar tillsyn över eventuell nedgrävning av animaliska

biprodukter samt över transport av matavfall och i viss mån över kompostering av sådant.

### *Växtskyddstillsyn*

Jordbruksverket, växtinspektionen, ansvarar för den officiella kontrollen av växtskadegörare vid handel med växter och växtprodukter. I begreppet växtprodukter ingår även timmer och andra obearbetade virkesprodukter. Regelverket bygger till största delen på EG-direktiv och syftar till att hindra att särskilt allvarliga skadegörare sprids och därigenom vållar ekonomisk skada inom jordbruks-, trädgårds- eller skogsnäringen eller i den omgivande miljön.

Den officiella kontrollen av växtskadegörare inbegriper import- och exportkontroller samt kontroller i produktions- och handelsled. Kontrollerna syftar till att fastställa frihet från skadegörare i specifika sändningar av växter och växtprodukter eller i anläggningar för produktion av växter eller växtprodukter. De utförs också som inventeringar för att konstatera att ett större geografiskt område är fritt från en viss skadegörare. Vid konstaterad förekomst av reglerade skadegörare kan föreläggande om bekämpningsåtgärder utfärdas med åtföljande krav på kontroller. Verksamheten är i huvudsak avgiftsfinansierad. Växtinspektionen har sin stab i Jönköping och de fyra kontoren fördelade på tre regioner utför kontrollarbetet.

## **6.3 Lagstiftningsbehov med anledning av kontrollförförordningarna**

<p><b>Promemorians bedömning:</b> Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 882/2004 och 854/2004 medför att tillsynsbestämmelserna i författningarna om livsmedel, växtskydd, foder, djurskydd, provtagning på djur, m.m., epizootier och zoonoser bör ändras. I lagen om kontroll av husdjur m.m. bör nya bestämmelser om</p>
---

offentlig kontroll införs som kompletterar dessa EG-förfordningar.

**Skälen för promemorians bedömning:** Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004, kompletterad av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 när det gäller kontrollen av produkter av animaliskt ursprung avsedda för livsmedel, utgör ett nytt harmoniserat gemenskaps-system om offentlig kontroll. Från och med den 1 januari 2006 utgör dessa EG-förfordningar den huvudsakliga rättskällan för tillsynen över efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. De båda kontrollförfordningarnas bestämmelser sammanfaller med tillämpningsområdena för livsmedelslagen, växtskyddslagen, lagen om kontroll av husdjur m.m., foderlagen, djurskyddslagen, provtagningslagen, epizootilagen och zoonoslagen.

I de ovan nämnda lagarna finns bestämmelser som pekar ut tillsynsmyndigheterna, bestämmelser om tillsynsmyndigheternas tillträdesrätt till områden och lokaler samt bestämmelser om myndigheternas rätt till upplysning m.m. för tillsynen. Det finns också bestämmelser om administrativa ingripanden i form av föreläggande och förbud samt straffbestämmelser. Djurskyddslagen och livsmedelslagen innehåller dessutom bestämmelser om kommunal samverkan i tillsynen. Lagen om kontroll av husdjur m.m. saknar dock helt bestämmelser om tillsyn.

I kontrollförfordningarna regleras utförligt hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna skall genomföras och vilka förfaranden som skall användas. Både vilka skyldigheter och uppgifter som ankommer på de behöriga myndigheterna samt vilka skyldigheter som åligger medlemsstaterna regleras. Kommissionen skall genom revisioner kontrollera att medlemsstaterna genomför denna offentlig kontroll i enlighet med kontrollförfordningarnas mål.

Medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som ansvarar för de mål och den offentliga kontroll som regleras genom förfordningarna. De skall därvid se till att myndigheterna

har faktiska möjligheter att genomföra denna kontroll. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall offentlig kontroll av levande djur, foder och livsmedel ske i alla led av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan och av användningen av foder. De behöriga myndigheterna åläggs långtgående och preciserade krav på att ha kvalificerad och erfaren personal som utför kontrollerna, laboratoriekapacitet, lokaler att utföra offentliga kontroller, rättsliga befogenheter att utföra offentliga kontroller och vidta åtgärder enligt förordningarna. De skall dessutom upprätta kontrollplaner enligt vilka de offentliga kontrollerna skall genomföras samt ha beredskapsplaner och vara beredda att genomföra sådana planer i nödsituationer. Myndigheterna skall också se till att foder- och livsmedelsföretagare undergår inspektioner enligt kontrollförordningen och att företagarna bistår myndigheternas personal när de genomför sina uppgifter. I förordningen finns en katalog med åtgärder som den behöriga myndigheten skall vidta vid bristande efterlevnad av regelverket.

Bestämmelserna i kontrollförordningarna innebär att offentliga kontroller skall ske av att foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd efterlevs från gårdsnivå till dess produkten släpps ut på marknaden. Detta ställer stora krav på de myndigheter som i dag utövar tillsyn över lagstiftningen, där stora delar av de faktiska kontrollerna kommer att ske på lokal nivå. Det ställer även krav på samarbete myndigheterna emellan och krav på samordning av kontrollerna av en central myndighet. Medlemsstaterna skall se till att det finns tillräckliga finansiella resurser för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för den offentliga kontrollen.

Av avsnitt 5 framgår att för att EG-förordningarna skall kunna verkställas i sin helhet i Sverige bör dessa kompletteras av bestämmelserna om tillsyn och straff i de berörda lagarna.

Av det som sagts ovan följer att det nya EG-regelverket medför att de svenska bestämmelserna om tillsyn bör ändras. Bestämmelserna behöver därför anpassas så att de kan tillämpas

både som ett komplement till kontrollförfordningarna och vid sidan av gemenskapsrätten för vissa uteslutande nationella frågor. Detta innebär även förändringar av den terminologi som används nationellt och bestämmelsernas utformning.

De svenska tillsynsbestämmelserna har olika utformning och följer olika struktur beroende på lag. Eftersom de nya EG-förfordningarna om offentlig kontroll i fortsättningen kommer att utgöra en gemensam rättskälla för dessa frågor inom de berörda områdena är det av vikt att de kompletterande nationella bestämmelserna i allt väsentligt har en enhetlig struktur och utformning. Utgångspunkten för de nationella bestämmelser som skall komplettera EG-regelverket i dessa delar bör därför vara att dessa i största möjliga utsträckning överensstämmer med varandra. Det bör därvid även övervägas om det inte bör införas särskilda bestämmelser om offentlig kontroll i lagen om kontroll av husdjur m.m. (se vidare avsnitt 11).

#### 6.4 Räckvidden för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004

**Promemorians bedömning:** Tillämpningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 bör omfatta även kontroll av foder avsett för icke livsmedelsproducerande djur.

**Promemorians förslag:** Bestämmelserna om livsmedelföretagare i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall såvitt avser djurskydd i tillämpliga delar även reglera kontrollen över andra djurhållare än sådana som håller livsmedelsproducerande djur. Någon motsvarande bestämmelse bör inte införas avseende djurhälsa.

#### Skälen för promemorians bedömning och förslag

Såsom redovisas nedan finns det ett visst tolkningsutrymme i frågan om räckvidden av enskilda artiklar i kontrollförfordningen. Eftersom frågan gäller tillämpningen av direkt verkande EG-



bestämmelser bör emellertid viss försiktighet iakttas vid uttalanden om dessas tillämpning. De uppkomna tolknings-svårigheterna innebär emellertid ett tillämpningsproblem som kan förutses och det finns därför ett behov av att göra en tolkning av EG-bestämmelserna i syfte att ge vägledning vid tillämpningen av förordningen. Det bör dock understrykas att en slutlig bedömning av tolkningens riktighet endast kan göras av EG-domstolen i det fall frågan blir föremål för rättslig prövning hos domstolen.

### *Foder*

När det gäller kontrollen av foderlagstiftningen får de inledande bestämmelserna i kontrollförförordningen klart anses ge vid handen att kontroll av foder till samtliga djurslag omfattas av kontrollförförordningens tillämpningsområde. Enligt artikel 2.1 förstås med offentlig kontroll varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av bland annat foderlagstiftningen. Begreppet "foderlagstiftningen" definieras i sin tur i artikel 2.3 som "lagar och andra författningar om foder i allmänhet och fodersäkerhet i synnerhet, både på gemenskapsnivå och nationell nivå". I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen, om inrättandet av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarandet i frågor som gäller livsmedelssäkerhet definieras "foder" som "alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur".

Det är emellertid inte lika klart hur enskilda artiklar i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall tillämpas, särskilt när det i vissa artiklar direkt eller indirekt hänvisas till begreppen foderföretagare vid tillämpningen av bestämmelserna (se exempelvis artiklarna 3.1, 4.2 g, 8.2, 10.2, 31 och 41 i denna förordning). Foderföretagare är den person som

ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det foderföretag de driver (artikel 3.6 i EG-förordningen 178/2002). Det foder som omfattas av livsmedelslagstiftningen är dock endast foder som produceras för livsmedelsproducerande djur (artikel 3.1 i EG-förordningen 178/2002). Definitionen av foderföretag i artikel 3.5 i samma förordning innehåller däremot ingen begränsning av foder åt endast livsmedelsproducerande djur.

Avsikten med att definiera foderföretagare torde vara att peka ut vem i ett foderföretag som har det juridiska ansvaret för att förpliktelserna enligt EG-förordningarna uppfylls. Syftet med kontrollförfordningen är dock att kontrollera foder- och livsmedelföretag och den verksamhet som bedrivs i dessa. Begreppet foderföretag innehåller inte några begränsningar i fråga om vilka djurslag fodret är avsett för.

Trots de otydligheter som redogjorts för ovan synes avsikten med bestämmelserna i kontrollförfordningen således vara att samtliga djurslag skall omfattas av dess räckvidd. Kontrollförfordningens bestämmelser bör därför tillämpas även på foderkontrollen till icke livsmedelsproducerande djur. Det bör även noteras att den nuvarande foderlagen inte gör någon åtskillnad när det gäller tillsynen av foder till livsmedelsproducerande djur och den kommersiella tillverkningen av foder till exempelvis sällskapsdjur som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det är även i fortsättningen önskvärt att samma kontrollbestämmelser tillämpas för den offentliga kontrollen av foder som omfattas av foderlagstiftningen.

### *Djurhälsa och djurskydd*

När det gäller kontrollen av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ger Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 inte någon tydlig ledning i frågan om förordningen endast omfattar offentlig kontroll av livsmedelsproducerande djur. I beaktandesatserna till förordningen anges att djurhälsa och djurskydd utgör viktiga aspekter som bidrar till

livsmedelskvalitet och livsmedelssäkerhet. Förordningen innehåller inte någon definition av begreppet ”bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd”. Begreppen ”djurhälsa” och ”djurskydd” innehåller dock inte i sig någon begränsning av innebörden att dessa områden endast skulle omfatta livsmedelsproducerande djur. När det gäller kontrollen av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd får de inledande bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 således anses ge vid handen att kontrollen omfattar samtliga djurslag.

På samma sätt som gäller för foder är det dock inte lika klart hur enskilda artiklar i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall tillämpas, särskilt när det i artiklarna hänvisas direkt eller indirekt till livsmedelsföretagare vid tillämpningen av bestämmelserna (se exempelvis artikel 8.2). Av enskilda artiklar i förordningen framgår att kontrollen av efterlevnaden av bland annat bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd skall ske i foder- och livsmedelsföretagarnas verksamhet. En livsmedelsföretagare är, enligt definitionen i artikel 3.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002, de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i de livsmedelsföretag de driver. Det ligger i sakens natur att kontrollen över att bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd efterlevs i dessa företag endast omfattar livsmedelsproducerande djur.

Det system för kontroller som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 har som huvudsakligt syfte att garantera säkra livsmedel. De kontroller som föreskrivs är därför utformade utifrån de behov som föreligger för livsmedelsproducerande djur och ersätter inte de bestämmelser som i övrig lagstiftning finns om djurhälsa. Den form av kontroll som föreskrivs i förordningen motsvaras heller inte av någon kontroll som i dag befunnits nödvändig för icke livsmedelsproducerande djur. Regelbundna offentliga kontroller av djurhälsan i enlighet med förordningens bestämmelser vid hållande av djur för annat syfte än livsmedelsproduktion har

således inte ansetts motiverade från ett djurhälso- och folkhälsoperspektiv. Någon anledning att nu göra en annan bedömning finns inte. När det gäller kontrollen över efterlevnaden av bestämmelserna om djurhälsa bör – i den utsträckning tillämpningen av enskilda bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ger vid handen att kontrollen endast begränsar sig till livsmedelsproducerande djur – i nationell lagstiftning därför inte föreskrivas att förordningens bestämmelser ändå skall tillämpas.

När det gäller kontrollen över efterlevnaden av bestämmelserna om djurskydd kan – på samma sätt som gäller för kontrollen av bestämmelserna om djurhälsa – tillämpningen av enskilda bestämmelser i förordningen vara begränsad till livsmedelsproducerande djur. När det gäller kontrollen av efterlevnaden av bestämmelserna om djurskydd är djurskyddsintresset och därmed behovet av en god kontroll detsamma för alla djur, oavsett syftet med att de hålls. Det är därför lämpligt att låta Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 bestämmelser i tillämpliga delar gälla för andra djurhållare än sådana som håller livsmedelsproducerande djur. Den nationella regleringen i djurskyddslagen begränsar sig inte heller till enbart livsmedelsproducerande djur. I förtydligande syfte bör en bestämmelse således införas i djurskyddslagen med innebörden att bestämmelserna om livsmedelsföretagare i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 i tillämpliga delar även skall reglera kontrollen över andra djurhållare än sådana som håller livsmedelsproducerande djur.

## 6.5 Offentlig kontroll

<p><b>Promemorians förslag:</b> Begreppen tillsyn och tillsynsmyndighet skall bytas ut mot begreppen offentlig kontroll och kontrollmyndighet i lagarna om livsmedel, foder, djurskydd, provtagning på djur, m.m., epizootier och zoonoser. De berörda kontrollmyndigheternas ansvar för samordning av</p>
--

kontrollverksamheten skall komma till uttryck i varje lag som kompletteras av kontrollförfordningen.

**Skälen för promemorians förslag:** De begrepp och definitioner som används i EG-förfordningarna är bindande för medlemsstaterna. Innebörden av begreppet offentlig kontroll är i sammanhanget av väsentlig betydelse för de nationella bestämmelsernas utformning. Enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 utgör offentlig kontroll varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Begreppen kontroll, behörig myndighet, foderlagstiftning och livsmedelslagstiftning definieras närmare i denna förordning och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.

I gällande nationell lagstiftning förekommer inte begreppet offentlig kontroll. Den kontroll som regleras i kontrollförfordningarna inryms däremot i den verksamhet som bedrivs inom ramen för det nationella begreppet tillsyn. I svensk rätt finns dock ingen särskild definition av begreppet tillsyn. Begreppet har använts olika beroende på i vilket sammanhang tillsynen har reglerats. Inom de rättsliga områden som faller inom tillämpningsområdet för kontrollförfordningarna används begreppet tillsyn för de granskande åtgärder som genomförs med stöd av lag och myndighetens möjligheter att besluta om någon form av ingripande. Begreppet innefattar även andra verksamheter, såsom rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd m.m.

Det huvudsakliga regelverket om kontroll av efterlevnaden av lagar, övriga författningar, beslut och EG-förfordningar återfinns i fortsättningen i den direkt tillämpliga gemenskapsrätten. Det framstår därför som lämpligast att även nationellt använda den begreppsapparat som används i de svenska versionerna av EG-förfordningarna. Den nationella beteckningen för tillsyn bör därför bytas ut mot gemenskapsbegreppet offentlig kontroll i de

nationella författningar som återfinns inom tillämpningsområdet för kontrollförordningarna.

Den myndighet som enligt gällande nationella författningar på de aktuella områdena utövar tillsyn betecknas tillsynsmyndighet. Även denna beteckning bör ändras till ett begrepp som tydligare är kopplat till begreppet offentlig kontroll. En lämplig benämning på denna myndighet bör vara kontrollmyndighet.

Den terminologiska förändringen av begreppet tillsyn till begreppet offentlig kontroll är inte tänkt att innebära en förändring i de uppgifter myndigheterna i dag utför inom ramen för begreppet tillsyn. Definitionen av offentlig kontroll i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 är emellertid något snävare än det nationella begreppet tillsyn vilket innebär att verksamheter såsom rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd m.m. faller utanför kontrollbegreppet. Sådana uppgifter bör dock även i fortsättningen utföras i den utsträckning de utförs i dag. Författningsstöd kan hämtas från bestämmelserna om serviceskyldighet m.m. i förvaltningslagen och i verksförordningens bestämmelser.

Kontrollförordningarnas bestämmelser förutsätter också en samordning och central styrning av den offentliga kontrollen för att målen i förordningen skall kunna uppnås. De centrala – och i förekommande fall regionala – kontrollmyndigheternas samordnande och stödjande funktion i den offentliga kontrollen inom respektive sektorsområde bör därför särskilt regleras i de nationella lagar som kompletterar EG-regelverket. Denna författningsreglering bör omfatta sådana uppgifter i den offentliga kontrollen som de berörda kontrollmyndigheterna skall utföra utöver de operativa kontrolluppgifter som följer av kontrollförordningen. I den offentliga kontrollen på djurskyddsområdet har länsstyrelserna – utöver operativa kontrolluppgifter – en samordnande och stödjande funktion i förhållande till kommunerna. Även på livsmedelsområdet har länsstyrelserna en sådan samordnande och stödjande funktion. Länsstyrelsernas funktion i detta avseende bör framgå av djurskydds- respektive livsmedelslagstiftningen. Den närmare ansvarsfördelningen

mellan myndigheterna bör regeringen föreskriva om i förordningen till respektive lag.

## 6.6 Kontrollmyndigheter

**Promemorians bedömning:** De myndigheter som i dag har tillsynsansvaret inom områdena för foder, livsmedel, djurskydd respektive djurhälsa, inklusive smittskydd, bör även i fortsättningen vara behöriga myndigheter enligt kontrollförfordningen och därmed utöva offentlig kontroll av de EG-förordningar som kompletteras av respektive lag.

**Skälen för promemorians bedömning:** Det finns i dag en etablerad tillsynsorganisation inom den nationella kontrollen av livsmedel, foder, djurskydd, djurhälsa, inklusive epizootier och zoonoser. I de lagar som redan i dag kompletterar EG-förordningar omfattar tillsynen även gemenskapsrätten i olika omfattning. Med undantag för lagen om kontroll av husdjur m.m. finns det även i övrigt tillsynsmyndigheter som ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av lagen och övriga författningar inom respektive sakområde. Tillsynsansvaret finns hos centrala förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner beroende på tillsynsområde. Dessa kontrollmyndigheter bör ansvara för att offentlig kontroll genomförs i enlighet med de nationella lagarna, övriga författningar, beslut och i enlighet med de EG-förordningar som kompletteras av respektive lag. Det kan också nämnas att kommunerna föreslås få en roll i den operativa offentliga kontrollen av foder (se nedan avsnitt 8.10).

## 6.7 Delegation av uppgifter i den offentliga kontrollen

**Promemorians bedömning:** Någon bestämmelse i lag som ger den myndighet som ansvarar för offentlig kontroll en möjlighet

att delegera särskilda uppgifter i den offentliga kontrollen är inte nödvändig.

**Skälen för promemorians bedömning:** Enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 får den behöriga myndigheten delegera vissa uppgifter i den offentliga kontrollen till kontrollorgan. Med kontrollorgan avses enligt artikel 2 samma förordning en oberoende tredje part till vilken den behöriga myndigheten har delegerat vissa uppgifter. En sådan tredje part kan således vara ett offentligt organ, men även ett enskilt organ som fått sig tilldelat dessa kontrolluppgifter. I artikel 5 anges inte särskilt vilka uppgifter som kan komma i fråga för delegation. Däremot anges vilka uppgifter som den behöriga myndigheten inte får delegera. Myndigheten får inte delegera sådana uppgifter som innebär för den enskilde ingripande verkställighetsåtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket (artikel 54). Det finns dock möjlighet för kommissionen att fastställa en förteckning över vilka uppgifter som får eller inte får delegeras. I övrigt gäller att den behöriga myndigheten endast får delegera vissa uppgifter till ett kontrollorgan om vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda.

Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen framgår att förvaltningsuppgift kan överlämnas till enskilda organ och att detta skall ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. De EG-bestämmelser som redogjorts för ovan är på samma sätt som övriga bestämmelser i EG-förordningar direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Bestämmelsen i artikel 5 är utformad så att den i nationell författning utpekade behöriga myndigheten skall kunna tillämpa bestämmelsen direkt. Den förutsätter således inte sig någon särskild nationell bestämmelse för att kunna verkställas. Det uppgifter som det främst handlar om att kunna delegera är uppgifter som innebär provtagning och analys av prover av enskilda laboratorier. Även andra uppgifter i den offentliga kontrollen som inte innebär



myndighetsutövning bör kunna komma i fråga att delegera till ett enskilt kontrollorgan.

Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma indirekta moment av myndighetsutövning i de uppgifter som delegeras av den behöriga myndigheten med stöd av artikel 5 och det därför skulle krävas lagform enligt regeringsformen. Den aktuella EG-bestämmelsen är emellertid tillämplig såsom svensk lag. En svensk lagbestämmelse skulle således inte tillföra någon ytterligare reglering än vad som redan framgår av EG-bestämmelsen. Någon särskild bestämmelse i lag som ger en myndighet som utövar offentlig kontroll en möjlighet att delegera särskilda uppgifter i den offentliga kontrollen behöver därför inte införas.

Det bör härvid nämnas att den möjlighet att delegera tillsynsuppgifter till enskilda kontrollorgan som finns enligt den gällande livsmedelslagen (1971:511) har införts i denna lag till följd av att vissa EG-förordningar som kompletteras av lagen förutsätter att enskilda kontrollorgan kan utses enligt nationell rätt för att utöva tillsyn (jmf prop. 1997/98:48 s. 20). De EG-förordningarna upphävs i och med att de nya EG-förordningarna om hygien börjar gälla. Det finns därmed inte något behov av en särskild bestämmelse om kontrollorgan i den nya livsmedelslagen.

## 6.8 Revision

**Promemorians bedömning:** Kravet på oberoende revision av kontrollverksamheten som ställs i kontrollförordningen bör i huvudsak kunna tillgodoses genom den nu gällande ordningen för revision av statliga och kommunala myndigheter samt genom de centrala kontrollmyndigheternas arbete med att övervaka den lokala kontrollen.

Det bör säkerställas att kommissionens tjänstemän och experter får nödvändigt stöd av kontrollmyndigheterna och livsmedels- och foderföretagare för de gemenskapsrevisioner som skall utföras enligt kontrollförordningen.

## Skälen för promemorians bedömning

### *Nationell revision*

Enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall de behöriga myndigheterna utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och skall med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i förordningen. Dessa revisioner skall vidare bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn. Med stöd av artikel 4.7 får kommissionen fastställa detaljerade föreskrifter för tillämpningen av artikel 4.

I Sverige har Riksrevisionen ansvaret för den oberoende granskningen av all statlig verksamhet. Riksrevisionen ingår i riksdagens kontrollmakt och den granskar såväl myndigheternas redovisning som effektiviteten i statens åtaganden. Riksrevisionens oberoende garanteras i regeringsformen.

Ansvaret för att en oberoende granskning av den kommunala verksamheten sker regleras i 9 kap. kommunallagen (1991:900). Granskningen som sker årligen och i den omfattning som följer av god redovisningssed avser all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.

Genom normerande inspektioner, kommunbesök och andra aktiviteter från de centrala kontrollmyndigheterna görs vidare en fortlöpande granskning av den offentliga kontrollen. De centrala myndigheternas internrevision skall regelbundet revidera myndigheternas arbete ur ett effektivitetsperspektiv. Vidare sker en fortlöpande extern revision av de centrala myndigheterna genom Riksrevisionen och den kommunala förvaltningen revideras av Kommunrevisionen.

Den ordning som nu gäller för revision av statliga och kommunala myndigheter kan anses tillgodose Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 krav på oberoende granskning av den offentliga kontrollen.

SWEDAC har i uppgift att utöva tillsyn över de organ som har ackrediterats. Kontrollen av sådana enskilda kontrollorgan som har fått sig tilldelade vissa uppgifter i den offentliga kontrollen sker således i den ordning som gäller för SWEDAC.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 medger att kommissionen tar fram förordningar och vägledningar om hur revisionerna skall genomföras. Kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) har inlett ett arbete med att ta fram en vägledning för de nationella revisionerna. Det återstår att se vad kommissionens arbete i samråd med medlemsstaterna resulterar i. Utifrån den färdiga vägledningen kan ytterligare överväganden komma att göras för att ta ställning till om den gällande ordningen för revision behöver kompletteras.

### *Gemenskapsrevision och kontroll*

Enligt artikel 45 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall kommissionens experter utföra allmänna och särskilda revisioner i medlemsstaterna. Syftet med dessa gemenskapskontroller skall vara att kontrollera att allmän offentlig kontroll genomförs i medlemsstaterna i överensstämmelse med de fleråriga nationella kontrollplanerna och i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Kommissionen får utse experter från medlemsstaterna som skall bistå kommissionens egna experter. Kontrollerna skall också anordnas i samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter. När så är lämpligt får dessa kontroller även omfatta verksamheter vid foder- eller livsmedelsanläggningar med anknytning till den sektor som revisionen avser.

För att kunna genomföra gemenskapskontrollerna åligger det enligt artikel 45.5 medlemsstaterna att ge allt nödvändigt stöd och tillhandahålla alla handlingar och annat tekniskt stöd som kommissionens experter begär, så att de kan genomföra gemenskapskontrollerna i enlighet med artikel 45 effektivt och ändamålsenligt. Medlemsstaten skall också se till att

kommissionens experter får tillträde till alla lokaler eller delar av lokaler och tillgång till uppgifter och databehandlingssystem som är av betydelse för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter.

EG-förordningen utgår således från att den myndighet som ansvarar för offentlig kontroll lämnar kommissionens experter sådan hjälp som anges i förordningen. Den samverkan mellan den nationella myndigheten och kommissionen som artikeln förutsätter bör kunna regleras genom föreskrifter meddelade av regeringen.

Kommissionens tjänstemän och experter kan dessutom behöva kontrollera genomförandet av kontrollplanerna, tillämpningen av foder- och livsmedelslagstiftningen på plats i foder- och livsmedelsföretagarnas anläggningar. Denna rätt till tillträde bör därför införas i de delar den i dag saknas i den nationella lagstiftningen.

## 6.9 Personal som utför offentlig kontroll

**Promemorians bedömning:** EG-förordningen om offentlig kontroll ställer krav på inspektörernas utbildningsnivå. Dessa krav kan komma att behöva konkretiseras ytterligare i myndighetsföreskrifter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör meddela föreskrifter om djurskydds-, djurhälso-, foder-, och livsmedelsinspektörer.

**Skälen för promemorians bedömning:** I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 finns långtgående kompetenskrav på den personal som skall utföra offentlig kontroll. Av artikel 6 i förordningen framgår att den behöriga myndigheten skall se till att samtlig personal som utför offentlig kontroll får lämplig utbildning. Särskilda utbildningskrav för inspektörer anges i bilaga II kapitel I till förordningen. Dessa regler är förhållandevis detaljerade och nämner exempelvis kunskap om olika kontrollmetoder, foder- och livsmedelslagstiftning, utvärdering av och tillämpningen av HACCP,

lednings- och kvalitetssäkringssystem, beredskapsplanering och rättsliga åtgärder till följd av offentlig kontroll.

Det är av stort värde för såväl de lokala kontrollmyndigheterna som för enhetligheten i den offentliga kontrollen att de centrala kontrollmyndigheterna utfärdar sådana föreskrifter som behövs som komplettering till EG-förordningen eller allmänna råd när det gäller det närmare innehållet av kompetenskraven för inspektörerna. Detta gäller i synnerhet EG-förordningens mer övergripande kompetenskrav om till exempel kontrollmetoder, HACCP och kvalitetssäkringssystem. Dessa kompetensområden är förhållandevis stora och täcker ett brett kompetensspektrum. Kompetensområdena kommer inom de olika kontrollområden som omfattas av förordningen givetvis att kräva olika tillämpning och skilja sig åt i praktiskt genomförande för olika delar av livsmedelskedjan. Föreskrifter eller råd bör därför utfärdas för att ge kontrollmyndigheterna ledning i vilken närmare kompetens avseende exempelvis olika kontrollmetoder som är lämpliga för olika delar av djurskyddskontrollen, foderkontrollen respektive livsmedelskontrollen. Dessa föreskrifter bör utformas på ett sådant sätt att de lokala kontrollmyndigheterna ges tillräcklig frihet att anpassa personalens kompetensprofiler efter myndighetens specifika förutsättningar. De centrala kontrollmyndigheterna förutses bistå de operativa kontrollmyndigheterna med vägledning, utbildningsplaner liksom med utbildningar så att dessa ges förutsättningar att leva upp till kraven. Särskilt under de första åren efter EG-förordningarnas ikraftträdande bedöms de centrala kontrollmyndigheternas insatser på detta område som särskilt viktiga.

Föreskrifter om kontrollpersonals utbildning och kompetens kan meddelas med stöd av det bemyndigande i respektive lag som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter som behövs som komplettering till de EG-förordningar som kompletteras av lagen (se avsnitt 5.4). Därutöver får bemyndigandet i respektive lag att meddela föreskrifter om tillsynens bedrivande anses

innefatta en generell rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontrollpersonalen.

## 6.10 Skyldighet att upprätta beredskapsplaner för foder och livsmedel

**Promemorians förslag:** Jordbruksverket skall ansvara för att det sammanställs en gemensam nationell beredskapsplan för livsmedelskedjan i enlighet med artikel 13 i kontrollförordningen samt att planen vid behov uppdateras.

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten bör inom sina respektive verksamhetsområden ansvara för att beredskapsplaner utarbetas i enlighet med bestämmelserna i kontrollförordningen. Dessa planer skall om det behövs utarbetas i samråd mellan myndigheterna. Beredskapsplanerna bör i så stor utsträckning som möjligt baseras på etablerade rutiner för framtagandet av beredskapsplaner.

**Skälen för promemorians förslag:** Av artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 framgår att kommissionen i nära samarbete med den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och medlemsstaterna skall utarbeta en allmän plan för hantering av kriser på området för livsmedels- och fodersäkerhet (allmän plan). Planen skall innehålla uppgifter om de situationer där ett livsmedel eller foder innebär direkta eller indirekta risker för människors hälsa som sannolikt inte kan förhindras, undanröjas eller begränsas till en godtagbar nivå genom gällande bestämmelser eller på ett tillfredsställande sätt hanteras genom de nödgärder som kan vidtas med stöd av förordningen. Den allmänna planen skall också innehålla uppgifter om de praktiska förfaranden som krävs för krishantering, inbegripet de principer för insyn som skall tillämpas och en kommunikationsstrategi.

För tillämpningen av denna allmänna plan skall medlemsstaterna, enligt artikel 13 i Europaparlamentets och

rådets förordning (EG) nr 882/2004, upprätta beredskapsplaner för åtgärder som omedelbart skall vidtas om foder eller livsmedel visar sig utgöra en allvarlig risk för människor eller djur, antingen direkt eller via miljön. I beredskapsplanerna skall det anges vilka administrativa myndigheter som skall medverka, deras befogenheter och ansvarsområden samt kanaler och förfaranden för informationsutbyte mellan de berörda parterna. Beredskapsplanerna skall också uppdateras.

Generellt gäller i Sverige att ansvaret för upprättande av beredskapsplaner bygger på ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna. Det betyder att en kris skall lösas av den som ansvarar för frågan i normalfallet och på lägsta möjliga nivå. Detta innebär också att myndigheter på lokal, regional och central nivå skall ha en beredskapsplanering inom sina respektive verksamhetsområden (se räddningstjänstlagen [1986:833], lagen [2002:833] om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting samt förordningen [2002:472] om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap). På övergripande nivå har Krisberedskapsmyndigheten till uppgift att samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i samhället.

Gemenskapsbestämmelserna om beredskapsplanering kräver dock att det upprättas nationella beredskapsplaner i det specifika syfte som anges i EG-förordningarna. Bestämmelserna tar sikte på hanteringen av kriser på området för foder- och livsmedels-säkerhet. De myndigheter som på en övergripande nationell nivå främst är berörda av denna hantering är Livsmedelsverket och Jordbruksverket. På regional och lokal nivå berörs även kommuner och länsstyrelser. Myndigheterna är enligt gällande bestämmelser i de ovan nämnda lagarna redan i dag skyldiga att ha en beredskapsplanering inom sina respektive verksamhetsområden. Det får därvid förutsättas att det i stor uträkning redan finns beredskapsplaner för de områden som gemenskapsbestämmelserna omfattar.

Gemenskapens bestämmelser förutsätter emellertid en större nationell samordning av beredskapsplanerna än vad som är fallet i dag. Detta talar för att det behöver finnas en samlad nationell

beredskapsplan som har utarbetats i enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. En konsekvens av detta är att det blir nödvändigt att peka ut en myndighet som skall ansvara för denna uppgift. Någon av de myndigheter som har centralt ansvar för den offentliga kontrollen inom områdena för foder och livsmedel bör därvid komma i fråga. Jordbruksverket har en sedan länge en central roll inom beredskapsorganisationen rörande det syfte som framgår av bestämmelsen i ovan nämnda EG-förordning. Uppgiften att ansvara för den slutliga sammanställningen av den nationella beredskapsplanen bör därför ankomma på denna myndighet. Sammanställningen bör dock utarbetas i samråd med Livsmedelsverket.

Den nationella beredskapsplanen bör avse livsmedelskedjan och utarbetas i enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. En förutsättning för detta är att Jordbruksverket har tillgång till ett underlag som är framtaget i detta syfte. Livsmedelsverket och Jordbruksverket är redan i dag skyldiga att ha en beredskapsplanering för nationella kriser. Det framstår därför som naturligt att dessa myndigheter även ansvarar för att ta fram beredskapsplaner i enlighet med EG-förordningens bestämmelser inom sina respektive verksamhetsområden. I den slutliga sammanställningen av den nationella beredskapsplanen behöver även den regionala och lokala beredskapsnivån beaktas. Det får därför förutsättas att Livsmedelsverket och Jordbruksverket i framtagandet av beredskapsplanerna inom sina verksamhetsområden samråder med kommuner och länsstyrelser.

De ställningstaganden som redovisas i detta avsnitt bör lämpligen regleras genom föreskrifter meddelade på annan författningsnivå än lag. Sådana föreskrifter kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den så kallade restkompetensen eller med stöd av det allmänna bemyndigandet att meddela föreskrifter som behövs som komplettering av de EG-förordningar som kompletteras av respektive lag. Det bör även nämnas att det i denna promemoria



lämnas förslag på rapporteringsskyldighet mellan myndigheter (se exempelvis avsnitten 6.12 och 8.13).

### 6.11 Skyldighet att upprätta nationella kontrollplaner och årliga rapporter

**Promemorians förslag:** Livsmedelsverket skall ansvara för att det sammanställs en nationell kontrollplan i enlighet med artikel 41 i kontrollförfordningen och att det sammanställs en årlig rapport som skall inlämnas till kommissionen i enlighet med artikel 44. Kontrollplanen skall gälla för minst tre år och uppdateras i enlighet med bestämmelserna i kontrollförfordningen.

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten skall inom sina respektive verksamhetsområden ansvara för att kontrollplaner utarbetas i enlighet med bestämmelserna i kontrollförfordningen. Dessa planer skall om det behövs utarbetas i samråd mellan myndigheterna.

**Skälen för promemorians förslag:** I artiklarna 41–44 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 regleras förutsättningarna för nationella kontrollplaner och rapporter. För att uppnå en samlad och enhetlig strategi för den offentliga kontrollen skall medlemsstaterna utarbeta och tillämpa fleråriga kontrollplaner i enlighet med de allmänna anvisningar som har utarbetats på gemenskapsnivå. De fleråriga nationella kontrollplanerna skall omfatta foder- och livsmedelslagstiftningen enligt artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 och lagstiftningen avseende djurhälsa och djurskydd. Enligt artikel 59 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 omfattas även växtskyddet av bland annat bestämmelserna om kontrollplaner. De fleråriga kontrollplanerna utgör även en grund för den kontroll som kommissionens inspektörer utför i medlemsstaterna. Medlemsstaterna skall vidare lämna årliga rapporter till

kommissionen med uppgifter om hur de fleråriga nationella kontrollplanerna har genomförts.

De sakfrågor som omfattas av bestämmelserna om kontrollplaner och årliga rapporter faller inom verksamhetsområdena för Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten. Kontrollplanerna och de årliga rapporterna skall utarbetas och tillämpas för att genomföra den offentliga kontroll som skall ske inom respektive myndighets verksamhetsområde. I den offentliga kontrollen kan dock flera olika myndigheter vara delaktiga, eftersom den tillsyn som utförs enligt gällande rätt är organiserad på olika sätt. Ansvaret för livsmedels- och djurskyddskontrollen ligger således på olika myndigheter på central, regional och lokal nivå. Djurhälsokontrollen åligger främst Jordbruksverket, men även länsstyrelsen är inblandad i denna kontroll. Foderkontrollen och kontrollen av regelverket om animaliska biprodukter ansvarar Jordbruksverket för i dag även om möjlighet finns att lämna över vissa uppgifter på andra myndigheter på främst central och regional nivå. I avsnitt 8 föreslås att kommunerna och länsstyrelserna skall få en roll i foderkontrollen på primärprodukt-nivå. Jordbruksverket ansvarar även för växtskyddskontrollen.

För att åstadkomma enhetliga kontrollplaner och rapporter inom de olika samhällssektorerna framstår det som mest ändamålsenligt att Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten ansvarar för framtagandet av kontrollplaner och rapporter för de frågor som faller inom respektive myndighets verksamhetsområde. Vissa av de frågor som skall tas upp i kontrollplanerna kan vara så nära knutna till varandra att framtagandet av dessa delar behöver ske i samråd mellan de berörda myndigheterna.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 förutsätter dock även att det upprättas en flerårig samlad nationell kontrollplan. EU ställer vidare krav på rapportering till kommissionen utifrån uppgifterna i denna kontrollplan. På samma sätt som gäller för den nationella beredskapsplanen bör den samlade nationella kontrollplanen och den årliga rapporten

sammanställas av en myndighet. Syftet med förordningen är att säkerställa en fullgod kontroll genom hela livsmedelskedjan för att livsmedlen som når konsumenterna skall vara säkra. Livsmedelsverket är den myndighet som har störst upparbetad kunskap och erfarenhet om livsmedelsfrågorna. Innebörden av det nya livsmedelsbegreppet (se nedan avsnitt 7.2.1), där en primärprodukt i framtiden kan komma att betraktas som livsmedel på ett tidigare stadium än vad som är fallet i dag, innebär även nya uppgifter i den offentliga kontrollen som föreslås samordnas av Livsmedelsverket (se nedan avsnitt 7.12). Det framstår därför som mest ändamålsenligt att låta Livsmedelsverket ansvara för uppgiften att sammanställa den nationella kontrollplanen samt att utarbeta och till kommissionen inlämna den årliga rapporten till kommissionen.

Det får förutsättas att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten samråder i framtagandet av den slutliga nationella kontrollplanen. I den nationella kontrollplanen och den årliga rapporten behöver även de regionala och lokala nivåerna beaktas. De delplaner som de berörda centrala kontrollmyndigheterna utarbetar bör därför tas fram i samarbete med länsstyrelser och kommuner. Centralmyndigheterna bör vidare i så stor utsträckning som möjligt samordna sitt informationsinhämtande från kommunerna. Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten bör också inhämta underlag från en eller flera länsstyrelser om innehållet i kontrollplanen.

Den samlade nationella kontrollplanen bör omfatta minst tre år och uppdateras löpande på årsbasis eller då extraordinära händelser kräver en ändring av planen under löpande verksamhetsår. Den bör vidare ange den huvudsakliga inriktningen på den offentliga kontrollen.

I den årliga rapport som skall inlämnas till kommissionen bör redovisas vilka synpunkter som kommissionens inspektörer framfört vid revision och hur dessa synpunkter tagits om hand av berörda myndigheter. I det underlag som Livsmedelsverket slutligt skall sammanställa bör således Jordbruksverket och

Djurskyddsmyndigheten redovisa dessa uppgifter (bet. 2001/02:MJU 22, rskr. 2001/02:319 och rskr. 2001/02:320).

Det föreligger enligt flera EG-direktiv och beslut även en skyldighet för medlemsstaterna att informera kommissionen om resultatet av olika inspektioner som utförts i vissa frågor (som numera handhas av Djurskyddsmyndigheten). Djurskyddsmyndigheten samlar för detta ändamål årligen in uppgifter från kommuner och länsstyrelser. Denna rapportering bör kunna samordnas med den årliga rapport som enligt kontrollförfordningen skall inlämnas till kommissionen. Den årliga rapporten till kommissionen bör därför även omfatta program för övriga kontroller som utförs, till exempel pesticid- och restsubstanskontroll, zoonos- och salmonellarapportering, gränskontroll, m.m.

De ställningstaganden som redovisas i detta avsnitt bör lämpligen regleras genom föreskrifter meddelade på annan författningsnivå än lag.

## 6.12 Rapporteringsskyldighet

**Promemorians bedömning:** Det bör i lagarna om foder och animaliska biprodukter samt provtagning på djur, m.m. finnas ett bemyndigande för regeringen eller de centrala kontrollmyndigheterna och – i förekommande fall de regionala kontrollmyndigheterna – att ålägga de myndigheter eller kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna den information som kan behövas i de centrala och regionala kontrollmyndigheternas kontroll- och beredskapsarbete.

Regeringen bör när det gäller offentlig kontroll i övrigt med stöd av den så kallade restkompetensen kunna ålägga länsstyrelserna att lämna den information som kan behövas i Jordbruksverkets kontroll- och beredskapsarbete.

**Skälen för promemorians bedömning:** De centrala och – i förekommande fall regionala – myndigheterna har ett ansvar att i landet och länet leda och samordna den offentliga kontrollen

inom sina respektive verksamhetsområden. Detta arbete förutsätter att den samordnande myndigheten har tillgång till tillförlitlig och jämförbar information från de operativa kontrollmyndigheterna. De centrala myndigheterna ansvarar också för att det upprättas beredskapsplaner och kontrollplaner i enlighet med kontrollförordningens bestämmelser där den regionala och lokala nivån har beaktats. EU:s regelverk om offentlig kontroll ställer också krav på rapportering från medlemsstaterna till kommissionen om kontrollen på livsmedels-, djurskydds- och djurhälsoområdet. De operativa kontrollmyndigheternas rapportering och uppgiftslämnande utgör således viktiga inslag i kontrollverksamheten och är en förutsättning för att kontrollförordningens bestämmelser skall kunna verkställas.

I livsmedelslagen och djurskyddslagen finns sedan den 1 juli 2005 möjligheter för regeringen eller efter regeringens bemyndigande Livsmedelsverket respektive Djurskyddsmyndigheten att föreskriva om en skyldighet för kommuner eller andra operativa myndigheter att rapportera in uppgifter till de myndigheter som har ett samordnande ansvar för tillsynen. I de frågor som faller inom tillämpningsområdet för dessa lagar finns således redan lagstöd för de samordnande myndigheterna att inhämta nödvändiga uppgifter från kommuner och andra operativa myndigheter.

Tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 sammanfaller även med tillämpningsområdena för lagarna om bland annat foder, provtagning på djur, m.m. samt zoonoser och epizootier. Jordbruksverket har ett samordnande ansvar för den offentliga kontrollen enligt dessa lag och bör i denna egenskap ha tillgång till den information som kan behövas från länsstyrelserna och – i förekommande fall kommunerna – för denna uppgift. Möjligheten att inhämta information bör även omfatta kontrollorgan till vilken en behörig myndighet med stöd av artikel 5 i förordningen har överlämnat särskilda uppgifter i den offentliga kontrollen. En ny bestämmelse om detta bör därför

tas in i den nya livsmedelslagen och i djurskyddslagen. De förslag som denna bedömning föranleder i den nya lagen om foder och animaliska biprodukter behandlas nedan i avsnitt 8.13 och i den nya provtagningslagen i avsnitt 9.6.

När det gäller motsvarande rapporteringsskyldighet beträffande zoonoser och epizootier, den rapporteringsskyldighet som behöver vidtas enligt den nya lagen om provtagning på djur, m.m. samt enligt de nya kontrollbestämmelserna i lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. bör regeringen med stöd av restkompetensen i verkställighetsföreskrifter kunna föreskriva om att länsstyrelserna skall lämna sådan information till den myndighet regeringen bestämmer, vilket företrädesvis är Jordbruksverket.

### 6.13 Register m.m.

**Promemorians bedömning:** Kontrollmyndigheterna bör så långt som möjligt samordna sin uppgiftsinhämtning från livsmedelsföretagare, foderföretagare och djurhållare.

De rutiner som i dag finns för registrering och rapportering bör tills vidare kunna användas för att uppfylla kraven på registerhållning och rapportering i EG-rätten.

På sikt bör övervägas att inrätta centrala lösningar för informationsdelning, informationsförsörjning och processtöd i syfte att underlätta den offentliga kontrollen av livsmedel, foder och djurskydd och djurhälsa.

**Skälen för promemorians bedömning:** I EG-regelverken inom områdena för foder, livsmedel samt djurskydd och djurhälsa ställs krav på att kontrollmyndigheterna inrättar register över bland annat kontrollobjekten. Som exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung i vilka föreskrivs att alla livsmedelsanläggningar skall

godkännas eller registreras. Även foderföretagare inom primärproduktionen skall enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 17 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien registreras hos kontrollmyndigheten. Enligt Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 882/2004 och (EG) nr 854/2004 skall kontrollmyndigheten upprätthålla en aktuell förteckning över de anläggningar som har registrerats eller godkänts.

Många företag framför allt primärproducenter bedriver flera verksamheter, ibland både produktion av livsmedel och foder och uppfödning av djur. Detta innebär att ett och samma företag kan omfattas av krav på registrering enligt flera regelverk. Därtill kommer att flera av primärföretagen redan i dag är registrerade hos Jordbruksverket som jordbruksföretag. Företagen kan även finnas i nationella register som inte grundar sig på EG-rätten. Ett exempel är det nationella djurskyddstillsynsregistret som Djurskyddsmyndigheten för närvarande arbetar med att utveckla.

I syfte att underlätta den administrativa bördan för företagen är det av vikt att kontrollmyndigheterna så långt som möjligt samordnar de uppgifter som myndigheterna får eller hämtar in med anledning av sin kontrollverksamhet. I de fall ett företag är skyldigt att lämna en och samma uppgift till flera myndigheter bör – om möjligt – uppgiften lämnas endast vid ett tillfälle.

Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen den 16 april 2005 gett Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten i uppdrag att utreda hur myndigheterna genom att ta fram rutiner för ett samordnat informationslämnande för företag kan underlätta företagarnas administrativa hantering. En ökad samordning centralmyndigheterna emellan skulle minska den administrativa bördan för företagen och underlätta handläggning av ärenden.

De nya EG-förordningarna, framför allt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004, ställer även ökade krav på rapportering av uppgifter om den offentliga kontrollen till gemenskapen. För att inrapporteringen skall fungera effektivt

krävs en god koordinering mellan de olika system som används i kontrollverksamheten. Till följd av en förväntad samordning av kontrollen på exempelvis foder- och livsmedelsområdet finns dessutom behov av en större samordning i fråga om inrapporteringen av uppgifter från de olika myndigheterna.

En effektiv kontroll fordrar tillgång till uppgifter om olika typer av tillsynsobjekt. Register behövs i första hand för kontrollmyndigheternas verksamhetsplanering av den regelbundna kontrollen. Det finns i dag flera olika registerhållningssystem, databaser m.m. för informationsutbyte, sammanställning av statistiska uppgifter och stöd i den löpande kontrollen. Kommunerna använder i dag inte ett och samma system i sitt kontrollarbete. ECOS och Miljöreda, som tillhör de vanligast förekommande, fungerar som ärendehanteringssystem för miljöförvaltningarnas tillsyn över enskilda objekt. Livsmedelsverket har nyligen utvecklat en webbportal för de lokala kontrollmyndigheterna. Denna portal fungerar dels som en faktabank kring tillsynsmetodik och rättspraxis m.m. för inspektörerna dels som ett verktyg för inrapportering av statistiska uppgifter till centralmyndigheten.

Trots att det finns ett behov av att förenkla hanteringen av datauppgifter mellan myndigheterna i syfte att underlätta för företagare och effektivisera den offentliga kontrollen är bedömningen den att de rutiner som i dag finns för registerföring och rapportering tills vidare kan användas för att uppfylla kraven på registerhållning och rapportering i EG-rätten.

På sikt bör det däremot övervägas att inrätta centrala lösningar för informationsdelning, informationsförsörjning och processstöd i syfte att underlätta den offentliga kontrollen av livsmedel, foder och djurskydd och djurhälsa. Utformningen av sådana system kan lämpligen baseras på erfarenheterna från utvecklingen inom systemtillsynen och de datoriserade inspektionsprotokollen. Merparten av de uppgifter som myndigheterna hanterar centralt finns i dag på Jordbruksverket. Jordbruksverkets system utgör därför en bra grundkälla för andra verksamheter och system. Målsättningen bör vara att begränsa



uppgiftslämnandet genom att utnyttja de uppgifter som lämnas till Jordbruksverket eller andra myndigheter så att något registerunderhåll avseende dessa uppgifter sedan inte är nödvändigt.



## 7 En ny livsmedelslag

### 7.1 En ny lag om livsmedel som bland annat kompletterar EG-bestämmelser

**Promemorians förslag:** Den nuvarande livsmedelslagen ersätts av en ny lag om livsmedel. Lagen skall innehålla vissa nationella bestämmelser samt kompletterande bestämmelser till de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom lagens tillämpningsområde och som regeringen ger till känna i Svensk författningssamling.

I fråga om sådana EG-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde meddelar regeringen i verkställighetsföreskrifter vilka EG-bestämmelser som kompletteras av den här lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av dessa EG-förordningar.

**Skälen för promemorians förslag:** Den nuvarande livsmedelslagen (1971:511) tillkom år 1971. Den har under årens lopp ändrats ett flertal gånger. Ändringarna har bland annat inneburit att ett antal av lagens ursprungliga bestämmelser har upphävts.

Livsmedelslagen innehåller bland annat grundläggande regler om hur livsmedel skall vara beskaffade och hur de skall hanteras. Regler om detta finns numera också i ett antal förordningar

beslutade av EU, bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten för livsmedels-säkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedels-säkerhet, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentliga kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel innehåller detaljerade regler om kontroll som i vissa delar kommer att ersätta livsmedelslagens bestämmelser om tillsyn. Detta innebär att livsmedelslagen måste anpassas – både innehållsmässigt och tekniskt – till EG:s lagstiftning på området. Samtidigt finns ett behov av att modernisera lagen. Bedömningen är att de ändringar som måste göras i lagen, framför allt med anledning av EU:s nya lagstiftning på området, är så omfattande att livsmedelslagen bör ersättas med en ny lag om livsmedel.

Även efter det att de nya EG-förordningarna har börjat tillämpas kommer det att finnas ett visst utrymme för nationella föreskrifter om livsmedel. Dessutom måste nationella bestämmelser finnas om bland annat kontrollmyndigheter, avgifter och straff. De EG-regler som fortfarande finns i direktiv måste vidare genomföras på nationell nivå. Därutöver behövs vissa nationella bestämmelser som kompletterar de EG-förordningar som gäller på livsmedelsområdet. Det förutsätts till exempel att medlemsstaterna, eller för ändamålet utpekade myndigheter, kontrollerar att bestämmelserna i förordningarna följs. Vidare

har medlemsstaterna att se till att överträdelser av förordningarnas bestämmelser straffbeläggs eller sanktioneras på annat sätt. Som utvecklats närmare i avsnitt 5.3 bör den nya lagen därför – i likhet med den nu gällande lagen – innehålla en bestämmelse om att lagen kompletterar de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom tillämpningsområdet för lagen och att regeringen i Svensk författningssamling skall ge till känna vilka EG-förordningar som avses. Som framgår av övervägandena i avsnitt 5.3 bör regeringen i verkställighetsföreskrifter kunna ange vilka EG-bestämmelser i en EG-förordning, vars tillämpningsområde täcker flera lagars tillämpningsområde, som skall kompletteras av livsmedelslagen.

I lagen bör vidare – också det i likhet med vad som gäller i dag – införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter som behövs som komplettering till EG-förordningarna (se även avsnitt 5.4). Bemyndigandet bör också innefatta en rätt att meddela beslut i enskilda fall. En EG-förordning förutsätter emellanåt att medlemsstaterna utfärdar nationella bestämmelser antingen för att precisera en bestämmelse eller för att verkställa den. Det förekommer också att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att reglera vissa frågor nationellt. Ett exempel på detta är försäljning av mindre mängder primärprodukter som faller utanför tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 och som enligt förordningarna skall regleras på nationell nivå.

EG-förordningarna kan därutöver innehålla regler som uttryckligen ger medlemsstaterna befogenhet att meddela nationella undantagsbestämmelser eller särskilda regler för ett visst område som inte omfattas av EG-regleringen. Det gemensamma för de sistnämnda fallen är att EG-reglerna i sig inte förutsätter att det utfärdas några nationella bestämmelser utan det är upp till medlemsstaten att bestämma om sådana regler skall finnas. Principiellt sett skiljer sig dessa fall inte från

de situationer då frågan är helt oreglerad i sekundärrätten. I båda fallen ligger hela beslutsutrymmet i den aktuella frågan hos medlemsstaten. Bemyndigandet att utfärda föreskrifter som behövs som komplettering till EG-förordningarna bör inte innefatta de fall då Sverige har ett skönsmässigt utrymme att bedöma om särskilda bestämmelser skall finnas. Däremot bör de generella bemyndigandena som ges i lagen att utfärda föreskrifter täcka även dessa fall, under förutsättning att övriga förutsättningar för utnyttjandet av bemyndigandet är uppfyllda.

## 7.2 Lagens tillämpningsområde

### 7.2.1 Begreppet livsmedel

**Promemorians förslag:** Den nya lagen skall innehålla bestämmelser om livsmedel. Med livsmedel avses livsmedel i den betydelse begreppet har enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Därutöver skall lagen tillämpas på djur som lämnas till slakt på slakterier, på dricksvatten från det stadium då det bereds och hanteras i vattenverket och tills det når kranen samt på snus och tuggtobak.

#### Skälen för promemorians förslag

##### *Begreppet livsmedel*

Livsmedel definieras i dag i 1 § 1 livsmedelslagen såsom matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor med undantag av vara på vilken läkemedelslagen är tillämplig. Av definitionen följer att lagen omfattar allt som på ett eller annat sätt passerar människans mun. Begreppet livsmedel innefattar därmed även sådana produkter som i dagligt tal inte brukar betecknas som livsmedel,

exempelvis kryddor, drickvatten, vin, sprit, maltdrycker, snus och tuggtobak. Som livsmedel räknas även hälsokostpreparat och liknande produkter, exempelvis kosttillskott, som är avsedda att intas via munnen och som inte omfattas av läkemedelslagen. Något förenklat innebär detta att en produkt blir att betrakta som läkemedel bland annat om den marknadsförs med egenskaper som sägs förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom.

Råvaror faller generellt sett utanför lagens tillämpningsområde. Lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om vid vilken tidpunkt en råvara blir livsmedel. I förarbetena har gjorts vissa uttalanden som kan tjäna som vägledning i den praktiska tillämpningen (se prop. 1971:61 s. 182 f. ). Enligt dessa bör en råvara bedömas som livsmedel på ett så tidigt stadium i beredningsproceduren som krävs från livsmedelshygienisk synpunkt. Sålunda anses till exempel spannmål som livsmedel när det kommer till kvarnanläggningen och där bedöms vara kvarngillt. Kött betraktas som livsmedel då det levande djuret kommer till slakteriet och där besiktigas av veterinär. Mjölk anses enligt nuvarande praxis vara livsmedel då den kommer in i tankbilen. Fisk som rensas och bearbetas ute till havs i anslutning till fångsten anses som livsmedel redan på detta stadium. I sådana fall då varor överlämnas från producent direkt till konsument, till exempel vegetabilier eller bär, är avsikten vanligtvis att varorna skall användas för förtäring, varför de bör betraktas som livsmedel redan från tidpunkten för överlämnandet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 definition av begreppet livsmedel finns i artikel 2. Enligt denna avses med livsmedel alla ämnen eller produkter oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Livsmedel inbegriper drycker, tuggummi och alla ämnen, inklusive vatten, som avsiktligt tillförts livsmedlet under dess framställning, beredning eller behandling. Livsmedel inbegriper även vatten från och med den punkt där värdena skall

iakttas enligt artikel 6 i direktiv 98/83/EG, dvs. från det att det tappas från kranar som normalt används för dricksvatten.

Vidare sägs att livsmedel inte inbegriper foder, levande djur, utom om de har behandlats för att släppas ut på marknaden som livsmedel, växter före skörd, läkemedel i den mening som avses i rådets direktiv 65/65/EEG och 92/73/EEG, kosmetika i den mening som avses i rådets direktiv 76/768/EEG, tobak och tobaksprodukter i den mening som avses i rådets direktiv 89/662, narkotika eller psykotropa ämnen i den mening som avses i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från år 1961 och i Förenta nationernas konvention från år 1971 om psykotropa ämnen samt restsubstanser och främmande ämnen.

Av det som nu redovisats framgår att definitionerna av begreppet livsmedel i livsmedelslagen och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 i stort har samma innebörd. De skiljer sig dock åt i ett antal viktiga hänseenden. Av särskild betydelse är att EG:s definition inte omfattar snus och tuggtobak. En annan väsentlig skillnad är att enligt den nu gällande livsmedelslagen anses dricksvatten som livsmedel redan vid det stadium då vattnet bereds och hanteras i vattenverket. Dessa båda frågor berörs närmare i det följande under särskild rubrik.

En ytterligare skillnad är att en vara generellt sett kan komma att betraktas som ett livsmedel i ett tidigare skede i produktionskedjan enligt EG:s definition än vad som är fallet enligt livsmedelslagen. Vegetabilier kan till exempel anses som livsmedel så snart de har skördats, om de är avsedda för konsumtion av människa. Endast växande gröda exkluderas uttryckligt från livsmedelsbegreppet. När det gäller levande djur är förhållandet dock det motsatta. Till skillnad från vad som gäller enligt livsmedelslagen betraktas ett djur enligt EG:s livsmedelsbegrepp normalt sett inte som livsmedel förrän det har slaktats. Frågan om hur den nya avgränsningen mellan djur och livsmedel skall hanteras berörs närmare i samband med de övervägandena som görs rörande snus, tuggtobak och vatten i vattenverken.



Definitionen i förordningen innebär således att det inte är möjligt att klart fastställa vid vilken tidpunkt en råvara övergår till att bli ett livsmedel. Avgörande för den bedömningen är, i likhet med vad som gäller enligt livsmedelslagen, om varan är avsedd att förtäras eller – vilket är nytt i förhållande till livsmedelsagens dagens definition – om den rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Det bör emellertid framhållas att det förhållande att en vara är att betrakta som en råvara inte i sig innebär att livsmedelslagstiftningen inte är tillämplig på själva hanteringen av produkten eller på produktionen. Flera av EG:s förordningar, däribland Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004, innehåller krav som riktar sig till primärproducenter som sådana och som alltså inte gäller själva livsmedlet. Detta innebär att primärproducenterna – utöver de regler som tar sikte på själva primärproduktionen, till exempel regler om ekologisk odling – i framtiden även har skyldighet att följa regler som syftar till en ökad livsmedelsäkerhet.

Från lagstiftningssynpunkt har gränsdragningen mellan livsmedel och primärprodukt främst betydelse när det gäller att reglera den offentliga kontroll som skall utföras över efterlevnaden av regelverket. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.12.

EG-förordningar gäller direkt i Sverige såsom svensk lag. I den utsträckning förordningarna innehåller materiella bestämmelser eller definitioner kan Sverige inte ha några egna bestämmelser. Slutsatsen blir att den nya livsmedelslagen inte bör innehålla någon definition av begreppet livsmedel. När begreppet livsmedel används i lagtexten bör detta i stället ha samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.

Detta leder i sin tur till frågan om den nya lagen skall ha samma tillämpningsområde som den gamla, dvs. om lagen inte bara skall gälla livsmedel enligt den nya definitionen utan även djur som lämnas till slakterier, snus och tuggtobak samt vatten som bereds och hanteras i vattenverket.

*Djur som lämnas till slakt*

Enligt den nuvarande livsmedelslagen utgör slakt av djur en form av hantering av livsmedel. Detta leder till att djur när de kommer till slakterier betraktas som livsmedel och kan underkastas veterinärbesiktning inom ramen för livsmedelskontrollen. Livsmedelskontrollen, som utförs av Livsmedelsverkets besiktningsveterinärsorganisation, omfattar således såväl besiktning av de levande djuren som av köttet efter slakt. Utöver köttkontrollen övervakar besiktningsveterinärerna att övriga tillämpliga livsmedelsföreskrifter rörande lokaler, hygienförhållanden m.m. efterlevs i slakterierna.

Besiktningen av djuren är av mycket stor betydelse både ur livsmedelshygien synpunkt och ur djurskyddssynpunkt. Det är därför angeläget att den nuvarande kontrollen bibehålls. För att möjliggöra detta bör den nya lagen uttryckligen gälla djur som lämnas för slakt på slakterier.

Det bör i sammanhanget anmärkas att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 ställer större krav på besiktningsveterinärernas kontroll av djurskyddet på slakterierna än vad som gäller i dag. Samordningsansvaret för besiktningsveterinärernas offentliga kontroll vad avser djurskyddet på slakterierna bör ligga hos Djurskyddsmyndigheten i enlighet med bestämmelserna i djurskyddslagen.

*Vatten*

Enligt definitionen av livsmedel i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 inkluderas dricksvatten först från det led i distributionskedjan då det tappas från kranar som normalt används för dricksvatten. Det är av dock av stor vikt att vattenkvaliteten är god och därmed också står under effektiv kontroll även tidigare i distributionskedjan. Det bör liksom i dag ankomma på en och samma myndighet att kontrollera vattenkvaliteten i hela kedjan. Av denna anledning bör även den

nya lagens tillämpningsområde omfatta vatten som bereds i vattenverken.

### *Snus och tuggtobak*

I dag ingår snus och tuggtobak i begreppet livsmedel. Detta innebär att livsmedelslagens bestämmelser generellt sett gäller snus och tuggtobak. Snusproducenterna har dock sedan länge en generell dispens som innebär att snus inte behöver märkas med ingrediensförteckning och bäst-föredatum. För snus och tuggtobak gäller även tobakslagen (1993:581). I tobakslagen finns bland annat bestämmelser om varningstexter och produktkontroll. Sistnämnda bestämmelser innefattar bland annat gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvara får innehålla eller ge upphov till och om mätning och övervakning av sådana gränsvärden. Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna.

Åtskilliga moment i produktionen av snus eller tuggtobak medför risker som kan jämföras med dem som finns vid livsmedelsberedning. Detta gäller främst mikrobiologiska risker genom kontaminering. Det är därför angeläget att bestämmelserna om livsmedelhygien m.m. även fortsättningsvis kan tillämpas på snus och tuggtobak. För de delar av snusproduktionen som gäller tillverkningshygien, användningen av aromämnen eller tillsatser m.m. finns en kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Övervägande skäl talar därför för att snus och tuggtobak även fortsättningsvis bör omfattas av livsmedelslagens bestämmelser. Lagtekniskt kan detta lämpligen lösas så att lagens bestämmelser generellt görs tillämpliga på produkterna. Med stöd av de bemyndiganden som lagen föreslås innehålla och som beskrivs närmare i avsnitt 7.5 kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bland annat hantering, hygien och gränsvärden för främmande ämnen. Överträdelser av dessa föreskrifter innebär att produkterna inte får säljas i enlighet med den

föreslagna bestämmelsen om förbud mot utsläppande på marknaden, se avsnitt 7.9.

Den operativa kontrollen över snusproduktionen kan kräva viss specialisering och expertkunskap hos inspektörerna. Detta kan dock lösas genom kommunal samverkan. Vidare kan branschen med stöd av Livsmedelsverket och berörda kontrollmyndigheter lämpligen utarbeta riktlinjer, vilka kan tjäna som underlag för riskbedömning av verksamheten.

### 7.2.2 Undantag för hantering i enskilt hushåll

**Promemorians förslag:** Från lagens tillämpningsområde skall undantas enskildas hantering av livsmedel för konsumtion inom privathushåll.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall ges rätt att föreskriva att lagen skall tillämpas på enskildas hantering av dricksvatten i privathushåll.

**Skälen för promemorians förslag:** Enligt 3 § livsmedelslagen gäller livsmedelslagstiftningen inte hantering av livsmedel i enskilt hushåll. Enligt förarbetena (prop. 1971:61 s. 222) bör till enskilt hushåll även hänföras en helt sluten krets eller annat helt privat konsumtionsförhållande. I Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 1996:5) om hantering av livsmedel ges exempel på verksamheter som jämföras med enskilt hushåll. Sålunda anses beredning och servering av måltider som en enskild person eller ideell förening eller liknande sammanslutning anordnar i egen regi för en sluten krets som en sådan verksamhet. Vidare betraktas matlagning i boendekollektiv och liknande självhushåll på samma sätt. Matlagning i gruppboende på behandlingshem och liknande inrättningar, där personal och vårdtagare under familjeliknande former hjälps åt att laga mat faller under samma kategori, om högst 10 personer deltar i måltiderna och dessa inte serveras till allmänheten. Slutligen omfattas beredning och servering av måltider i anslutning till rumsuthyrning i hemmiljö,

så kallad bed and breakfastverksamhet, om verksamheten inte har en sådan omfattning att den är tillståndspliktig.

I andra och tredje stycket i 3 § livsmedelslagen föreskrivs vissa undantag från principen att lagen inte gäller i enskilda hushåll. Sålunda får lagens bestämmelser göras tillämpliga helt eller delvis i fråga om vatten som är avsett att drickas eller att användas vid hantering av livsmedel och i fråga om kött från kronhjort och dovhjort som hållits i hägn.

De centrala EG-förordningarna på livsmedelsområdet omfattar i likhet med livsmedelslagen inte hantering av livsmedel i enskilda hem. I förordningarna om livsmedelshygien och om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung uttrycks detta så att förordningen inte skall tillämpas på primärproduktion för användning inom privathushåll eller för enskildas beredning, hantering eller lagring av livsmedel för konsumtion inom privathushåll. Enligt förordningen om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen undantas från tillämpningsområdet primärproduktion för privat enskilt bruk och enskildas beredning, hantering eller lagring av livsmedel för privat enskild konsumtion.

Den nya livsmedelslagens tillämpningsområde bör så långt som möjligt sammanfalla med EG-förordningens. Lagen bör därför – i likhet med den nu gällande – inte gälla hantering av livsmedel i enskilda hem. Det är dock önskvärt att samma terminologi används i den nya lagen som finns i EG-rätten. Undantaget bör därför uttryckas så att lagen inte gäller enskildas hantering av livsmedel för konsumtion inom privathushåll. I praktiken bör den nya terminologin inte innebära någon större förändring i förhållande till vad som gäller i dag. En nyhet är dock att den nya lagen – i likhet med EG-förordningarna – kommer att omfatta livsmedel som bereds i privat bostad för att släppas ut på marknaden. Reglerna om kontrollmyndighetens rätt till tillträde till bostaden blir därmed tillämpliga. Gränsdragningen mellan vad som kan hänföras till privat enskild konsumtion och vad som innefattar ett utsläppande på marknaden är inte helt klar. Det torde till exempel vara tveksamt

i vad mån sådan bed and breakfastverksamhet som i dag faller utanför lagens tillämpningsområde i fortsättningen kan undantas från regelverket. Det bör ankomma på Livsmedelsverket att i egenskap av central myndighet dra upp de närmare riktlinjerna för tillämpningen.

Det bör däremot – till skillnad från i dag – inte vara möjligt att tillämpa lagens bestämmelser generellt på vilt som hållits i hägn. Hantering av livsmedel i enskilt hushåll faller utanför de nya EG-förordningarnas tillämpningsområde och bedömningen är att det saknas behov av nationella föreskrifter om så kallad husbehovs-slakt och besiktning av kött från sådan slakt.

När det gäller dricksvatten, som efter föreskrifter från regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, faller inom den nuvarande lagens tillämpningsområde när det hanteras i hemmen, är förhållandet dock ett annat. Regeringen eller den myndighet som regeringen bör även i fortsättningen ges befogenhet att föreskriva att lagen skall gälla i hemmen för vatten som är avsett att drickas eller användas vid hantering av livsmedel. Detta gör det möjligt för kontrollmyndigheterna att utföra kontroll av vattnets kvalitet i privata brunnar.

### 7.2.3 Förskolor och fritidshem m.m.

**Promemorians bedömning:** Möjligheterna för barn på förskola och fritidshem samt för boende på äldreboenden och liknande boenden att delta i matlagning bör finnas kvar.

**Promemorians förslag:** Livsmedelsverket skall ges i uppdrag att ta fram riktlinjer för

1. hur mindre kök i förskolor och fritidshem m.m. skall utformas,
2. barns och boende på äldreboendens deltagande i matlagningen.

**Skälen för promemorians bedömning och förslag:** Den nuvarande livsmedelslagen undantar – i den mån inte regeringen föreskriver något annat – från lagens tillämpningsområde

hantering av livsmedel i kök i förskola och fritidshem med högst två avdelningar. Undantaget motiverades vid införandet med att barnen i normala fall skulle kunna delta i matlagning och annat köksarbete utan krav på hälsokontroll. Vidare ansågs att kraven på köksutrustning och hygienisk standard inte borde sättas högre än vad som var nödvändigt med hänsyn till verksamhetens inriktning och omfattning (prop. 1978/79:111 bil. 4 s. 10.)

De nya EG-förordningarna skall – med undantag för hantering av livsmedel för konsumtion i privathushåll – tillämpas på alla som utövar någon form av verksamhet i något led i livsmedelskedjan. Det är därför inte möjligt att i den nya lagen uttryckligt undanta hantering av livsmedel i kök i förskola m.m. från lagens tillämpningsområde. Detta innebär att även den livsmedelshantering som sker vid avdelningskök på förskolor och fritidshem faller inom ramen för sådan verksamhet som avses i livsmedelslagen och EG-förordningarna och att lagstiftningens krav vad gäller godkännande av anläggning, personalhygien m.m. gäller fullt ut för denna typ av verksamhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 innehåller grundläggande krav på yrkesmässig hantering av livsmedel. Regelverket är allmänt formulerat och lägger enbart fast principer och mål för lokalernas utformning och den livsmedelshantering som utförs i lokalerna. För att säkerställa skyddet för konsumenterna bör de verksamheter som bedrivs yrkesmässigt därför uppfylla förordningarnas krav. Detta gäller även kök på förskolor och fritidshem m.m. Genom regelverkets inbyggda flexibilitet torde det vara möjligt för de verksamheter som i dag bedrivs enligt gällande regler att fortsätta med nuvarande verksamhet utan allt för stora investeringar i utrustning eller lokaler.

För att skapa förutsättningar för en förstärkt hygienisk hantering vid förskolor och fritidshem utan att det leder till inskränkningar i verksamheten bör Livsmedelsverket få i uppdrag att ta fram riktlinjer för utformningen av köken vid mindre förskolor och fritidshem. Normalt ankommer det på branschföreningar att ta fram dylika riktlinjer. Eftersom skolkök

och andra liknande verksamheter inte kan förväntas organisera sig i en branschorganisation och mot bakgrund av att det generella undantaget från livsmedelagens bestämmelser försvinner bör dock centralmyndigheten ta ett särskilt ansvar för dessa verksamheter. Syftet med riktlinjerna bör vara att ge verksamhetsutövarna ledning i hur kök i daghem och liknande lokaler bör vara utformade med hänsyn tagen till barngruppernas storlek och andra relevanta faktorer, så att olika särskilda behov kan tillgodoses. En utgångspunkt i Livsmedelsverkets arbete med att ta fram dessa riktlinjer bör vara att den flexibilitet som EG-förordningarna medger skall utnyttjas för att begränsa eventuella inskränkningar i den nuvarande livsmedelshanteringen vid dag- och fritidshem och skolor. Genom riktlinjerna bör verksamhetsutövarna få ledning i utformningen av lokalen och de lokala kontrollmyndigheterna ett stöd och ett underlag för sin bedömning av det enskilda dagis- eller förskoleköket.

Det är vidare angeläget att barn även fortsättningsvis kan tillåtas delta i matlagning på fritidshem och förskolor. Detta är ett viktigt pedagogiskt instrument för att ge barnen värdefulla kunskaper om livsmedelshantering och –produktion. Att låta utomstående delta i något som är att likna vid yrkesmässig livsmedelshantering kan dock vara förknippat med risker. Risken för att någon kan sprida smitta till andra måste naturligtvis beaktas. Även risken för allergiska reaktioner till följd av att någon som deltar i matlagningen av misstag tillsätter en allergen ingrediens måste också vägas in. Dessa risker torde dock kunna förebyggas genom att en prövning av eventuella risker vid deltagandet i matlagningen görs från fall till fall.

Vad som nu sagts om barn deltagande bör även gälla boende i äldreboenden.

Livsmedelsverket bör, i egenskap av central tillsynsmyndighet, få i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur deltagande i matlagning i pedagogiskt syfte kan ske i praktiken. Med anledning av vad som anförts i det föregående bör sådana riktlinjer, vid sidan av information av vilka moment som inte kan bli föremål för deltagande också innehålla en vägledning för hur en riskanalys



kan göras i varje enskilt fall. Baserat på riskanalysen som genomförs av den som vill utnyttja möjligheten att låta barn eller boende på äldreboende delta i matlagningen och med Livsmedelsverkets vägledning som stöd skall den lokala tillsynsmyndigheten pröva om deltagande i matlagning kan tillåtas. Myndigheten förutsätts väga hygienaspekten mot de stora värden som finns i ett aktivt deltagande i matlagningen.

Livsmedelsverket bör vidare i samverkan med ett par intresserade skolor och äldreboenden och dessas respektive tillsynsmyndigheter ta initiativ till ett projekt avseende deltagande i matlagning i pedagogiskt syfte med målsättningen att skapa en mer permanent lösning för hur deltagande i matlagning i pedagogiskt syfte kan ske.

För exempelvis dagmammor, familjehem, äldreboenden eller vårdinrättningar där hanteringen av livsmedel sker under familjeliknande förhållanden kommer – i den mån hanteringen inte innefattar ett utsläppande på marknaden – som framgår av avsnitt 7.2.2 den nya livsmedelslagen sannolikt inte att bli tillämplig.

### 7.3 Vissa nya centrala begrepp

**Promemorians förslag:** I den nya lagen införs vissa nya centrala begrepp som definieras i EG-rätten.

Begreppet hantering används även i den nya lagen. Begreppet ges dock en ny innebörd som överensstämmer med den terminologi som används i EG-rätten.

**Skälen för promemorians förslag:** Enligt 2 § livsmedelslagen avses i lagen med hantering av livsmedel dels slakt, dels framställning, beredning, behandling, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning av livsmedel, dels saluhållande, försäljning, servering eller annat överlämnande av livsmedel för förtäring. Uttrycket används således i lagen som ett övergripande begrepp för alla former av handhavande av livsmedel.

I de nya EG-förordningarna finns inget begrepp som på motsvarande sätt betecknar olika former av handhavande av livsmedel. Den närmaste motsvarigheten är uttrycket ”på alla stadier i produktions- bearbetnings- och distributionskedjan”. Det begreppet används bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för att avgränsa förordningens tillämpningsområdet (artikel 1.3). Det definieras i artikel 3.16, såvitt nu är aktuellt, som alla stadier, inbegripet import, från och med primärproduktion av ett livsmedel till och med dess lagring, transport, försäljning eller tillhandahållande till slutkonsumenten.

Eftersom den nya lagens terminologi så långt som möjligt bör anpassas till EG-rätten är det lämpligt att i den nya livsmedelslagen införa begreppet ”på alla stadier i produktions- bearbetnings- och distributionskedjan” som en samlande beteckning för all verksamhet med livsmedel som täcks av lagen.

Utöver detta övergripande begrepp som således definierar den nya lagens tillämpningsområde finns även behov av att använda särskilda begrepp som betecknar vissa handlingar. Sådana ord, såsom exempelvis begreppet hantering, tjänar syftet att avgränsa bland annat vilka handlingar som täcks av ett bemyndigande.

I Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004 förekommer begreppet hantering i en mängd artiklar (se till exempel artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 853/2004). Begreppet, som inte är definierat i EG-rätten, har inte en lika vid innebörd som motsvarande begrepp i livsmedelslagen utan betecknar vanligen ett faktiskt handhavande såsom beredning eller behandling av ett livsmedel.

Ett annat uttryck som förekommer i EG-rätten, däribland i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002, (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004, är begreppet ”släppa ut på marknaden”. Detta används regelmässigt i EG-rätten för att beteckna saluhållande och andra typer av överlämnande, till exempel servering, av livsmedel till konsumenter. Eftersom begreppen i den nya lagen så långt som möjligt bör stämma

överens med de uttryck som används i EG-rätten bör uttrycken släppa ut på marknaden och hantering användas in den nya livsmedelslagen. När begreppet hantering används i lagen har det dock inte den vida betydelse som det tidigare haft utan betecknar ett faktiskt handhavande i likhet med vad som normalt är fallet i EG-rätten.

#### 7.4 Livsmedels beskaffenhet och hantering

**Promemorians bedömning:** Bestämmelserna i den nuvarande livsmedelslagen om att livsmedel som saluförs eller på annat sätt överlämnas för förtäring inte får vara otjänlig till människoföda bör inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

Bestämmelsen i livsmedelslagen om att livsmedel skall hanteras så att fara inte uppkommer för att livsmedlet förorenas eller blir otjänligt till människoföda bör inte heller få någon motsvarighet i den nya lagen.

**Skälen för promemorians bedömning:** Det grundläggande kravet på hur livsmedel skall vara beskaffade finns i 5 § livsmedelslagen. I bestämmelsen föreskrivs att livsmedel inte får antas vara skadliga att förtära, smittförande eller eljest otjänliga till människoflöda. Kraven gäller endast livsmedel som saluhålls eller överlämnas för förtäring. I 16 § 1 samma lag finns en bestämmelse om att livsmedels som kan antas vara otjänliga, och alltså inte uppfyller kraven i 5 §, inte får saluföras.

I livsmedelslagens 8 § finns en allmän bestämmelse om hur livsmedel skall hanteras. Enligt bestämmelsen skall vid hantering av livsmedel sådana försiktighetsmått iakttas och i övrigt förfaras så att fara inte uppkommer för att livsmedlet förorenas eller blir otjänligt till människoföda. Mer detaljerade bestämmelser finns i livsmedelsförordningen och i Livsmedelsverkets föreskrifter.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 finns detaljerade bestämmelser om vilka krav som generellt sett skall ställas på livsmedel för att de skall få släppas

ut på marknaden. Bestämmelser, som i stora delar motsvarar dem som finns i den nuvarande livsmedelslagen, finns i artikel 14 i EG-förordningen. I bestämmelsen föreskrivs att livsmedel inte skall släppas ut på marknaden om de inte är säkra. Livsmedel skall anses som icke säkra om de anses vara skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda. Det finns vidare bestämmelser om vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om en vara är säker.

I Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004 finns detaljerade bestämmelser om vilka krav som ställs vid hantering av livsmedel.

EG-förordningarna gäller utan vidare som svensk författning. För att undvika en dubbelreglering bör den nuvarande livsmedelslagens bestämmelser om hur livsmedel skall vara beskaffade, om saluförbud och om livsmedels hantering inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

## **7.5 Nationella föreskrifter till skydd för människors liv och hälsa och för att tillgodose konsumentintresset**

**Promemorians förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall även i fortsättningen med stöd av bemyndiganden i lagen kunna meddela föreskrifter om

- förbud eller villkor för hantering av, införsel till landet av eller utsläppande på marknaden av livsmedel,
- märkning av livsmedel,
- livsmedels beskaffenhet eller beteckning,
- användning av vara, ämne, eller utrustning vid hantering av livsmedel eller tillsammans med livsmedel,
- läkarundersökning,
- förbud mot återutförsel av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation eller ett tullager eller i en frizon eller frilager.

Föreskrifter skall kunna meddelas endast om det behövs för att skydda människors liv eller hälsa eller för att tillgodose konsumentintresset.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall dessutom ges rätt att under angivna förutsättningar meddela beslut i det enskilda fallet.

**Skälen för promemorians förslag:** Trots att en allt större del av reglerna på livsmedelsområdet numera finns i förordningar beslutade på EU-nivå finns det som konstaterats tidigare fortfarande ett behov av nationella föreskrifter i olika avseenden. Många livsmedelsbestämmelser finns till exempel fortfarande i EG-direktiv, som måste genomföras i nationella föreskrifter. Dit hör bestämmelser om märkning av livsmedel, om livsmedelsstandarder, exempelvis kakao- och chokladvaror, samt om kosttillskott, tillsatser och bekämpningsmedelsrester. Nationella föreskrifter måste även användas för att på nationell nivå genomföra EG:s beslut om nödgärder avseende vissa livsmedel. Dessutom medger EG-förordningarna emellanåt att medlemsstaterna inom vissa områden utfärdar nationella bestämmelser. Det finns även vissa områden som fortfarande inte är harmoniserade inom EU, till exempel berikning av livsmedel.

Den nuvarande livsmedelslagen är en ramlag som innehåller allmänna och grundläggande bestämmelser. Detaljbestämmelser finns huvudsakligen på myndighetsnivå och grundas på ett stort antal bemyndiganden i lagen. Bemyndigandena ges i en mängd olika paragrafer och avser ofta preciserade och ibland delvis överlappande situationer. Inte sällan används dock olika formuleringar för att uttrycka liknande förutsättningar eller situationer. Exempelvis så förekommer uttrycken "av särskild betydelse från hälso- eller näringssynpunkt eller eljest för att tillgodose konsumentintresset" (7 §), "hindra menlig påverkan" (9 §), "påkallat från hälsosynpunkt" (10 §), "behövs från hälso- eller näringssynpunkt eller annars för att tillgodose konsumentintresset" (11 §) och "tillgodose konsumentintresset" (15 §) för

att ange under vilka förutsättningar föreskriftsrätten skall kunna utnyttjas.

De nuvarande livsmedelslagens struktur med grundläggande rambestämmelser och talrika bemyndiganden har visat sig vara ändamålsenlig och det saknas därför anledning att nu genomföra några grundläggande förändringar. Den nya livsmedelslagen bör därför följa samma principer som den nuvarande livsmedelslagen. För att öka överskådligheten och underlätta tillämpningen bör dock i den nya livsmedelslagen de olika bemyndiganden så långt som möjligt samlas i en mer generellt utformad delegationsbestämmelse vars terminologi ansluter till de formuleringar som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.

Enligt 11 § i den nuvarande livsmedelslagen har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller införsel till landet av visst livsmedel, under förutsättning att det behövs från hälso- eller näringssynpunkt eller annars för att tillgodose konsumentintresset. Bemyndigandet täcker ett stort antal situationer och en motsvarighet till bestämmelsen bör därför – med vissa justeringar – tas in även i den nya livsmedelslagen. Med stöd av en sådan bestämmelse kan föreskrifter utfärdas bland annat om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i livsmedel och om användning m.m. av tillsatser i livsmedel och om tillstånd till och anmälan av livsmedel för särskilda näringsändamål. Bemyndigandet täcker även föreskrifter om generella förbud mot att sälja eller föra in i landet ett livsmedel som inte är säkert. Sådana förbud kan ha sin grund antingen i beslut meddelade av kommissionen eller avse utnyttjandet av i en EG-rättsakt föreskriven rätten att meddela tillfälliga nationella nödgärder.

Eftersom begreppet hantering bör få en snävare innebörd i den nya lagen än vad som gäller i dag bör bemyndigandet omfatta föreskrifter om förbud eller villkor för hantering, införsel till landet och utsläppande på marknaden av livsmedel.

Det behövs vidare – liksom i dag – bemyndiganden som ger regeringen eller berörd myndighet rätt att meddela föreskrifter

om märkning samt om livsmedels beskaffenhet eller beteckning. Med stöd av det sistnämnda bemyndigandet kan föreskrifter utfärdas bland annat om så kallade livsmedelsstandarder.

Det finns vidare även i fortsättningen ett behov av föreskrifter för att hindra användningen av olämplig utrustning och olämpliga livsmedelsförpackningar. En motsvarighet till den nuvarande lagens bemyndigande om detta bör därför tas in i den nya lagen.

Bestämmelser om att den som är sjuk eller har sår eller annan skada inte får hantera livsmedel finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004. Förordningen innehåller däremot inga regler om krav på läkarundersökning och dylikt. Bestämmelser om detta bör därför – i likhet med vad som gäller i dag – kunna utfärdas av Livsmedelsverket.

Därutöver bör bestämmelsen om rätt för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva förbud mot återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation eller ett tullager eller i en frizon eller frilager föras över till den nya lagen.

Rätten att meddela föreskrifter i de angivna ämnena bör kunna utnyttjas endast om reglerna behövs för att skydda människors liv och hälsa eller för att skydda konsumenters intresse. Delegationsbestämmelsen bör även innefatta en rätt för regeringen eller berörd myndighet att meddela beslut i det enskilda fallet.

## 7.6 Undantag från vissa hygienkrav

**Promemorians förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall efter anmälan till Europeiska kommissionen kunna meddela föreskrifter om anpassning av och undantag från de hygieniska krav som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004.

**Skälen för promemorians förslag:** I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 finns grundläggande

bestämmelser om hygienkrav för alla livsmedel. En viktig nyhet i förhållande till vad som gäller i dag är att företagens ansvar ifråga om säkra livsmedel tydliggörs.

Förordningen riktar sig till alla företagare, inklusive primärproducenter, som utövar någon form av verksamhet i något led i livsmedelskedjan. För alla företag som bedriver verksamhet i ledet efter primärproduktledet gäller detaljerade krav på hur lokalerna skall vara beskaffade och hur livsmedel skall hanteras m.m. (artikel 4 och bilaga II). Dessa krav gäller därmed för en mängd olika typer av verksamheter, från stora industriella anläggningar som hanterar känsliga livsmedel till små butiker som endast hanterar färdigförpackade livsmedel. Det finns vissa möjligheter för medlemsstaterna att efter godkännande av kommissionen anpassa kraven i bilagan efter nationella förhållanden. För att kunna utnyttja den möjligheten bör ett särskilt bemyndigande föras in i den nya lagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om anpassning av och undantag från de hygieniska kraven som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004.

## 7.7 Godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar

**Promemorians förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall ges rätt att meddela föreskrifter om att hantering av livsmedel endast får ske i anläggning som godkänts av kontrollmyndigheten och om vilka krav som skall vara uppfyllda för att ett sådant godkännande skall meddelas.

Vidare skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om registrering av livsmedelsanläggningar.

En motsvarighet till livsmedelslagens bestämmelse om företagares egenkontroll tas in i den nya lagen.



**Promemorians bedömning:** Krav på ett välfungerande egenkontrollsystem bör kunna ställas inom ramen för godkännandeprövningen.

**Skälen för promemorians förslag och bedömning:** Enligt bestämmelserna i gällande livsmedelslagstiftning får livsmedel inte hanteras yrkesmässigt i en annan lokal än livsmedelslokal. Med livsmedelslokal avses sådan lokal eller annat utrymme i byggnad eller transportmedel som är avsedd att huvudsakligen användas för stadigvarande hantering av livsmedel och därtill hörande biutrymmen (22 och 23 §§ livsmedelslagen). En livsmedelslokal får inte tas i bruk förrän lokalen med dess inredning blivit färdigställd och godkänd för sitt ändamål. Livsmedelsverket får föreskriva att livsmedelslokal får godkännas bara om verksamheten och utrustningen i den anläggning som lokalen ingår i kan antas uppfylla de krav som verket föreskriver (37 § livsmedelsförordningen). Frågor om godkännande av livsmedelslokal prövas av kommunen eller, när det gäller slakterier, mejerier och vissa större livsmedelsindustrier m.m., av Livsmedelsverket.

I Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 852/2004 ställs krav på att samtliga livsmedelsföretag skall vara registrerade hos myndigheterna. Enligt artikel 6.2. i förordningen är sålunda varje företagare skyldig att underrätta behörig myndighet om alla anläggningar som han eller hon svarar för, där det i något led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel bedrivs verksamhet, så att varje sådan anläggning kan registreras. Med "anläggning" förstås enligt definitionen i artikel 2.1.c varje enhet i ett livsmedelsföretag. Begreppet "livsmedelsföretag" är i sin tur definierat i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 och innefattar varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- eller produktionskedjan av livsmedel.

Företag som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004, dvs. företag som producerar livsmedel av animaliskt ursprung, skall enligt artikel 4.2 i förordningen även godkännas innan de får bedriva verksamhet. Undantag görs för bland annat anläggningar i vilka det endast bedrivs primärproduktion och för transporter. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 ger även medlemsstaterna rätt att kräva nationella godkännanden i fråga om andra typer av livsmedelsanläggningar än de som omfattas av förordningens krav.

Av det som nu redovisats följer att kontrollmyndighetens godkännande till skillnad från i dag kommer att avse inte bara den lokal där en verksamhet bedrivs utan även själva verksamheten som sådan. Detta bör i sin tur leda till att godkännandet bör knytas till den fysiska eller juridiska person som innehar och driver en viss anläggning. Detta bör i normalfallet vara den som äger anläggningen men kan också avse en nyttjanderättshavare. Konsekvensen av detta är att ett ägarbyte – till skillnad från i dag – bör medföra att ett nytt godkännande måste sökas eller en ny registrering göras.

Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004 reglerar den offentliga kontrollen av livsmedelsföretag som producerar livsmedel av animaliskt ursprung. Enligt bestämmelserna i artikel 31 i förordning (EG) nr 882/2004 får den behöriga myndigheten utfärda ett godkännande endast om livsmedelsföretagaren visat att företaget uppfyller alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. Den behöriga myndigheten får meddela ett villkorat godkännande om det vid besöket på plats framgår att anläggningen uppfyller alla krav på uppbyggnad och utrustning. Den behöriga myndigheten skall sedan utfärda ett slutligt godkännande endast om det vid ett senare besök på plats, inom tre månader efter det villkorade godkännandet meddelats, framgår att anläggningen även uppfyller övriga krav. Ett villkorat godkännande kan förlängas men får inte vara längre än totalt sex månader. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr

852/2004 ställs bland annat krav på att livsmedelsföretagare i led efter primärproduktionen skall inrätta, genomföra och upprätthålla ett eller flera permanenta förfaranden, grundade på HACCP-principerna och att man skall kunna visa de behöriga myndigheterna att man uppfyller dessa krav. Av det redovisade måste slutsatsen dras att även förekomsten av för verksamheten lämpliga HACCP-system utgör ett sådant krav som skall tillgodoses för att en anläggning skall kunna godkännas. Detta utesluter dock inte att det även i fortsättningen kommer att finnas behov av generella bestämmelser om företagens egenkontrollprogram. Särskilda regler om detta kan till exempel behöva utfärdas för företag som endast omfattas av krav på registrering. En motsvarighet till dagens bestämmelse om egentillsyn bör därför föras in i den nya lagen.

Det bör ankomma på Livsmedelsverket i egenskap av central livsmedelsmyndighet att närmare bedöma för vilka anläggningar nationella krav på godkännande skall ställas. Ett bemyndigande om detta bör därför tas in i den nya livsmedelslagen. Som utgångspunkt för den bedömningen bör gälla att alla anläggningar där det sker en hantering av livsmedel som kan innebära en väsentlig risk för konsumenter bör bli föremål för godkännande.

Det kan även finnas behov av detaljerade bestämmelser om registrering av anläggningar. Ett särskilt bemyndigande om detta bör därför föras in i lagen. Med stöd av det bemyndigandet kan myndigheten till exempel specificera vilka uppgifter som skall registreras.

I sammanhanget bör framhållas att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 innehåller detaljerade bestämmelser om den behöriga myndighetens rätt att återkalla godkännandet av en anläggning (artikel 31.2 e och 54 f). Det finns därför inte något behov av att ta in regler om detta i den nya lagen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 innehåller särskilda regler för hantering av livsmedel i rörliga eller tillfälliga lokaler. Någon motsvarighet till det nuvarande

regelverkets bestämmelser om så kallat paragraf 16-tillstånd behövs därför inte.

## 7.8 Köttbesiktningen

**Promemorians bedömning:** Köttbesiktningen bör moderniseras. Ett större ansvar för utförandet av besiktningar bör föras över på företagsanställd personal. Besiktningsveterinärernas ansvar bör i högre grad begränsas till att övervaka att kontrollerna bedrivs på ett högkvalitativt sätt av kompetent personal.

**Skälen för promemorians bedömning:** Livsmedelsverket har i dag i princip hela ansvaret för köttkontrollen vid slakterierna, inklusive stycknings- och charkuteriverksamhet i anslutning till dessa anläggningar. Kontrollen, som även innefattar levande-djurbesiktning, leds av en veterinär som ingår i Livsmedelsverkets besiktningsveterinärorganisation.

Särskilda regler för kontroll av livsmedel av animaliska ursprung finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004. Förordningen innehåller detaljerade bestämmelser om offentlig köttkontroll, vilka bland annat innefattar en specificering av vilka uppgifter myndighetens personal skall utföra (artikel 5 och bilaga 1). Reglerna innebär att en så kallad officiell veterinär är ansvarig för köttkontrollen. I inspektionen ingår bland annat besiktning före och efter slakt, kontroll av information om slaktdjuren som slakterierna skall begära in, verifiering av att djurskyddsregler beaktats samt kontroll av bestämmelser om specificerat riskmateriel och andra animaliska biprodukter. Den officiella veterinären kan i vissa särskilt angivna fall ta hjälp av officiella assistenter. Det ställs långtgående krav på kompetens och utbildning både för officiella veterinärer och officiella assistenter. Medlemsstaterna får under visa förutsättningar tillåta slakteripersonal att bistå den officiella veterinären vid utförandet av specifika uppgifter (artikel 5 6. a och b. Efter godkännande av kommissionen och medlems-

staterna finns dessutom utrymme för nationella försök med förenklad köttbesiktning, vilka bland annat kan innefatta ökat deltagande av företagsanställd personal (artikel 17).

I de nya EG-förordningarna, däribland i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002 och (EG) nr 852/2004), fastslås producentens huvudansvar för livsmedelssäkerheten. Företagarna skall följa fastställda hygienregler (god hygienpraxis) och göra kontrollplaner som bygger på HACCP-principer. Denna huvudprincip återspeglas i kontrollreglerna genom att fokus för den offentliga kontrollen generellt sett är granskning och bedömning av producenternas egna kvalitetsstyrningsrutiner och kontrollsysteem, till exempel god hygienpraxis och HACCP-planer (så kallad systemtillsyn). Principen om producentansvaret har dock inte fått fullt genomslag när det gäller köttbesiktningen. Huvudregeln är där, som framgår av det som nyss redovisats, att den faktiska kontrollen utförs av myndighetens representanter. Ur principiell synvinkel bör ett företags ansvar för att de livsmedel som släpps ut på marknaden är säkra vara lika stort oavsett vilken verksamhet som företaget bedriver. Det är därför angeläget att de möjligheter till ökat inslag av företagsanställd personal vid besiktningen på slakterier som EG-reglerna medger utnyttjas. Besiktningens veterinärernas ansvar bör i högre grad än vad som är fallet i dag begränsas till att övervaka att kontrollerna bedrivs på ett högkvalitativt sätt av kompetent personal. Det bör ankomma på Livsmedelsverket att i egenskap av huvudman för besiktningens veterinärorganisationen att meddela närmare föreskrifter om detta.

Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 innebär att besiktningens veterinärerna kommer att få ett utökat ansvar för att utöva djurskyddskontroll på slakterierna. I den mån EG-bestämmelserna behöver kompletteras med nationella föreskrifter eller central vägledning om djurskydd är detta en uppgift för Djurskyddsmyndigheten i enlighet med bestämmelserna i djurskyddslagen.

## 7.9 Förbud mot utsläppande på marknaden

**Promemorians förslag:** Utöver vad som gäller enligt EG:s förordningar skall det vara förbjudet att släppa ut på marknaden livsmedel som

- strider mot föreskrifter om märkning och om livsmedels beskaffenhet och beteckning,
- hanterats i en anläggning som inte godkänts i enlighet med Livsmedelsverkets krav,
- inte har godkänts eller anmälts i enlighet med föreskrivna förfaranden eller strider mot villkor i ett godkännande eller ett tillstånd,
- innehåller förbjudna ämnen eller ämnen som inte har godkänts i enlighet med föreskrivna förfaranden eller som överskrider föreskrivna gränsvärden.

**Skälen för promemorians förslag:** I artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 föreskrivs att livsmedel som inte är säkra inte får släppas ut på marknaden. Detta innebär att den nya lagen inte bör innehålla en motsvarighet till den nuvarande livsmedelslagens bestämmelse om förbud mot saluförande av livsmedel som kan antas vara otjänliga.

Däremot bör livsmedelslagens övriga bestämmelse om saluförbud i sak överföras till den nya lagen. Detta gäller för det första bestämmelserna om saluförbud för livsmedel som inte är märkta på ett korrekt sätt. Detsamma gäller för bestämmelsen om saluförbud för livsmedel som tillförts icke godkända tillsatser eller som strider mot villkor för godkännandet. Sistnämnda förbud bör dock i den nya lagen få en mer generell utformning och innefatta även andra ämnen än tillsatser. De hygieniska risker som är förknippade med exempelvis främmande ämnen såsom veterinärmedicinska preparat är vanligtvis ännu större än då det gäller de avsiktligt tillsatta tillsatserna. Det får därför anses motiverat att utvidga det generella saluförbudet till att gälla andra ämnen än tillsatser.

Vidare bör även förbudet mot saluföring av livsmedel som inte motsvarar en uppgiven standard i sak föras över till den nya lagen.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 (artikel 4) får livsmedel av animaliskt ursprung släppas ut på marknaden endast om de uppfyller tillämpliga krav i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 samt om de har registrerats eller godkänts enligt någon av förordningarna. I konsekvens med detta bör det även vara förbjudet att släppa ut livsmedel på marknaden som hanterats i en anläggning som inte har godkänts i enlighet med vad Livsmedelsverket föreskrivit. En bestämmelse om detta bör föras in i lagen. Det får däremot anses föra för långt att införa ett generellt förbud mot att på marknaden släppa ut livsmedel som inte registrerats enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Syftet med ett generellt saluförbud är i första hand att förhindra att livsmedel som kan vara förknippade med en hygienisk risk kommer ut på marknaden. Som konstaterats tidigare får det förutsättas att verksamhet som innefattar en ur hygiensynpunkt riskfylld hantering kommer att bli föremål för godkännande i enlighet med Livsmedelsverkets föreskrifter.

Utöver de förbud som följer direkt av lagen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av det bemyndigande som föreslagits i avsnitt 7.5 föreskriva förbud mot utsläppandet på marknaden av livsmedel som inte uppfyller vissa fastställda krav. En sådan bestämmelse kan ofta vara en del i ett genomförande av ett EG-direktiv. Med stöd av det bemyndigandet kan förbud föreskrivas till exempel för utsläppandet på marknaden av kosttillskott som inte uppfyller EG:s krav eller för vissa livsmedel för särskilda näringsändamål.

Det bör noteras att flera av EG:s förordningar innehåller direkt gällande bestämmelser som riktar sig till den enskilde företagaren och som förbjuder utsläppandet på marknaden av livsmedel som inte uppfyller specifika krav i förordningen. Som exempel kan nämnas rådets förordning (EEG) nr 315/93 om främmande ämnen i livsmedel med tillämpningsförordning

406/2001 och rådets förordning (EG) nr 258/97 om nya livsmedel.

## 7.10 Kontrollmyndigheter

**Promemorians förslag:** Den nuvarande livsmedelslagens bestämmelser om tillsyn förs i sak över till den nya lagen.

Det föreskrivs särskilt att länsstyrelsen inom länet har ansvar för att samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp i denna verksamhet.

Regeringen ges rätt att föreskriva att en annan statlig myndighet än Livsmedelsverket och länsstyrelserna i vissa fall skall samordna andra kontrollmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp i verksamheten.

**Skälen för promemorians förslag:** I den nuvarande livsmedelslagen finns bestämmelser om tillsynsmyndigheter och om tvångsåtgärder som tillsynsmyndigheterna får vidta för att lagen, övriga författningar och de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall följas. Bestämmelserna bör med vissa tillägg som berörs i det följande i sak föras över till den nya livsmedelslagen.

Den nuvarande tillsynsordningen bygger på en uppdelning av ansvar och uppgifter mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Tillsynsmyndigheterna pekas ut i lagen medan den närmare ansvarsfördelningen myndigheterna emellan görs genom föreskrifter av regeringen. Innebörden av dessa är att kommunerna och i viss mån Livsmedelsverket har det operativa tillsynsansvaret medan länsstyrelserna fungerar som stödjande och rådgivande organ gentemot kommunerna. Livsmedelsverket har förutom rent operativa tillsynsuppgifter även det övergripande ansvaret för tillsynen. Detta anges direkt i lagen och uttrycks så att myndigheten samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet.

Som konstaterats i avsnitt 6.5 är begreppet kontroll snävare än begreppet tillsyn i det att det till skillnad från tillsynsbegreppet



endast innefattar rent operativa tillsynsuppgifter. De samordnande och stödjande uppgifter som länsstyrelserna utför i dag faller sålunda utanför kontrollbegreppet. Det bör därför särskilt föreskrivas i den nya lagen att länsstyrelserna har till uppgift att inom länet samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp i denna verksamhet.

Som utvecklas närmare i avsnitt 7.12 kan det i vissa fall finnas behov av att överlämna den operativa kontrollen eller föreskriftsrätten till en annan myndighet än en kommun eller Livsmedelsverket. I de fall det bedöms lämpligt att förordna en annan myndighet än Livsmedelsverket som föreskrivande myndighet bör den myndigheten även ges rätt att på annat sätt än genom bindande föreskrifter samordna de operativa myndigheternas kontroll och ge råd och hjälp i deras verksamhet. Det bör därför i den nya lagen öppnas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om detta.

### 7.11 Åtgärder vid bristande efterlevnad

**Promemorians förslag:** Det tydliggörs att bestämmelserna om förelägganden, förbud, vite och övriga ingripanden samt rättelse skall tillämpas utöver vad som följer av de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

En skyldighet införs för den som är föremål för offentlig kontroll att tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen skall kunna genomföras.

**Skälen för promemorians förslag:** En grundläggande förutsättning för att kontrollmyndigheterna skall kunna säkerställa efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen är att myndigheterna har tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket. Enligt bestämmelserna i den gällande livsmedelslagen har tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

Myndigheten får även förordna om rättelse på bekostnad av den som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen, föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen, och enligt myndighetens föreläggande. Vidare finns möjligheter för myndigheten att ta om hand livsmedel som saluhålls eller som uppenbart är avsedd att saluhållas i strid med livsmedelslagstiftningen. Denna möjlighet finns även om ett föreläggande eller förbud inte följs. Ägaren till livsmedel får dock göra detta duglig till livsmedel eller användning för annat ändamål under tillsynsmyndighetens kontroll. I annat fall skall varan förstöras. Detta gäller dock inte kött som tagits om hand i samband med slakt. För sådant kött får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka åtgärder som skall vidtas.

I artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 föreskrivs särskilda åtgärder som den behöriga myndigheten skall vidta vid bristande efterlevnad av bland annat livsmedelslagstiftningen. Av artikeln följer också att andra åtgärder än de uppräknade får vidtas av myndigheten om de anses motiverade. Bestämmelserna i kontrollförordningen om administrativa åtgärder vid bristande efterlevnad är direkt tillämpliga av den behöriga myndigheten. Flera av åtgärderna motsvaras i flera fall av gällande bestämmelser i de berörda lagarna. Några av de uppräknade åtgärderna är nya i den meningen att de inte tidigare varit föremål för en preciserad författningsreglering. De berörda bestämmelserna i lagarna skall både komplettera EG-bestämmelserna i förordningarna och tillämpas i de övriga fall som inte omfattas av gemenskapsrätten. För att undvika en dubbelreglering från gemenskapsrätts-synpunkt bör emellertid bestämmelserna i lagarna om förelägganden, förbud, vite och övriga administrativa ingripanden anpassas efter detta förhållande. I bestämmelserna om föreläggande, förbud och vite m.m. i den nya lagen bör därför förtydligas att åtgärderna får vidtas utöver vad som följer av de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

Enligt artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall den behöriga myndighet som medlemsstaten utser se till att foder- och livsmedelsföretagarna är skyldiga att undergå de inspektioner som genomförs i enlighet med förordningen och att bistå myndighetens personal när det genomförs sina uppgifter. För att den behöriga myndigheten skall kunna verkställa denna bestämmelse bör det i den nya livsmedelslagen införas en skyldighet för den som är föremål för offentlig kontroll att tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen skall kunna genomföras.

## 7.12 Kontroll av primärproducenter

**Promemorians förslag:** Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna skall ges ansvar för den offentliga kontrollen av efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen även i primärproducentledet. Den operativa kontrollen skall i huvudsak utövas av kommunerna. Livsmedelsverket skall samordna kontrollen och utfärda bindande föreskrifter om hur kontrollen konkret skall bedrivas.

Regeringen skall ges rätt att föreskriva att en annan myndighet än Livsmedelsverket skall utfärda föreskrifter i fråga om viss kontroll.

Regeringen skall ges rätt att föreskriva att en annan statlig myndighet än Livsmedelsverket eller länsstyrelserna skall utföra viss offentlig kontroll.

**Skälen för promemorians förslag:** Det har tidigare konstaterats att det nya EG-rättsliga livsmedelsbegreppet i vissa avseenden är vidare än livsmedelslagens livsmedelsdefinition. Generellt sett kan en primärprodukt således i framtiden komma att betraktas som livsmedel på ett tidigare stadium än vad som är fallet i dag. De allmänna EG-bestämmelserna om att livsmedel skall vara säkra eller hanteras på ett visst sätt kan därmed komma att omfatta produkter som i dag betraktas som råvaror och som därmed inte täcks av livsmedelslagstiftningens krav. Därutöver

gäller att Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002, (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004 uttryckligen omfattar alla former av primärproduktion. I praktiken innebär detta att de skyldigheter som föreskrivs i de förordningarna riktar sig till bland annat livsmedelsföretag med uppfödning av livsmedelsproducerande djur eller mjölkdjur, odling av vegetabiliska livsmedel, verksamheter med jakt, bär- och svamplockning samt fiske och fiskodling. Primärproducenterna är skyldiga att följa bland annat vissa föreskrivna hygienkrav beträffande lokalers utformning och utrustning m.m. och om personals hälsa och utbildning. De skall vidare se till att hanteringen av djur, primärprodukter och livsmedel är sådan att kontaminering förhindras. Det föreskrivs även om skyldighet att föra journaler m.m.

Det nu redovisade innebär att det är nödvändigt att peka ut en eller flera myndigheter som skall ansvara för kontrollen av livsmedelssäkerheten i primärproducentledet. I dag sker ingen tillsyn över livsmedelslagstiftningen hos primärproducenter. Detta har delvis sin grund i den praktiska tillämpningen av nuvarande livsmedelsbegrepp, vilken innebär att en primärprodukt inte anses bli ett livsmedel förrän det når mjölkbilen, äggpackeriet, kvarnen etc. Den verksamhet som bedrivs på gårdsnivå kontrolleras dock med stöd av flera andra regelverk. Ett flertal olika myndigheter är ansvariga för den tillsynen. Sålunda utövar kommunerna den operativa tillsynen över efterlevnaden av djurskyddsregler och miljöbalkens bestämmelser. Jordbruksverket är ansvarig myndighet för tillsynen över mjölkrum enligt det så kallade mjölkdirektivet. Jordbruksverket utövar även viss riktad tillsyn över frånvaro av kött och benmjöl i foder till livsmedelsproducerande djur. Därutöver utövar länsstyrelsen operativ tillsyn över djurmärkning när det gäller nötkreatur samt kontrollerar efterlevnaden av regler för olika typer av EU-bidrag. Därtill kommer att Jordbruksverket i egenskap av ansvarig myndighet för övervakning och bekämpning av epizootiska och zoonotiska sjukdomar har vittgående befogenhet att vidta åtgärder på gårdsnivå. Dessa

ingripanden ligger dock utanför vad som normalt sett betecknas som tillsyn.

En allmän utgångspunkt för ansvarsfördelningen mellan olika kontrollmyndigheter bör vara att det inom ett och samma lagstiftningsområde så långt som möjligt finns en enhetlig kontrollorganisation. Ett lagstiftningsområde bör i det sammanhanget avgränsas utifrån det huvudsakliga syfte som regelverket skall fylla.

Tillsyns- eller kontrollfunktionen innefattar dels uppgiften som föreskrivande och samordnande myndighet, dels uppgiften som operativ kontrollmyndighet. När det gäller valet av operativ kontrollmyndighet bör flera faktorer beaktas. Av grundläggande betydelse är att tillsynen organiseras på ett sådant sätt att den enskildes verksamhet inte störs i större omfattning än vad som är nödvändigt. Det är särskilt viktigt att denne inte i onödan belastas med kontrollbesök från olika kontrollmyndigheter inom kortare tidsperioder. Detta talar för att någon av de myndigheter som i dag utför kontroller på gårdarna bör tilldelas den nya kontrolluppgiften. Av central betydelse är vidare att kontrollmyndigheten kan tillhandahålla en god och effektiv kontroll.

Livsmedelskontrollens huvudsakliga syfte är att skydda konsumenterna mot hälsorisker. För att det syftet skall kunna uppfyllas måste kontrollen ske på ett sakkunnigt sätt, vilket i sin tur kräver att kontrollmyndigheten har tillgång till personal med erforderlig kompetens, till exempel livsmedelshygienisk och livsmedelsteknisk expertis. I dag finns den kompetensen huvudsakligen hos kommunerna och Livsmedelsverket. Till skillnad från kommunerna har emellertid Livsmedelsverket inte full geografisk täckning. Det som nu sagts talar för att kommunerna tilldelas ansvaret för att utöva operativ kontroll på gårdarna. En sådan lösning har, utöver det som nu nämnts, också den grundläggande fördelen att all operativ kontroll enligt livsmedelslagstiftningen – om inte annat särskilt föreskrivs – utövas av kommunerna. Detta kan förmodas leda till en större likformighet i kontrollen jämfört med om denna bedrivs av olika myndigheter.

För vissa delar av livsmedelskontrollen kan omständigheterna vara sådana att starka skäl talar för att andra statliga myndigheter bör ha det operativa kontrollansvaret. Dit hör till exempel kontrollen av fiskefartyg. Kommunerna utövar i dag inte någon kontroll över sådana fartyg. Däremot kontrollerar Kustbevakningen att fartygen uppfyller de krav som ställs bland annat i fiskelagstiftningen. Det bör därför i lagen öppnas en möjlighet för regeringen att förskriva att en annan statlig myndighet än Livsmedelsverket eller länsstyrelserna skall kunna bedriva kontroll i vissa frågor.

När det gäller frågan om vilken myndighet som bör ha det samordnande kontrollansvaret och rätten att meddela föreskrifter om kontrollens bedrivande talar flera skäl för att detta bör läggas på Livsmedelsverket. Inom myndigheten finns redan upparbetad kunskap och erfarenhet om livsmedelsfrågor. Av bland annat kostnads- och effektivitetsskäl är det en fördel att samla ansvaret för att samordna livsmedelsfrågor på en myndighet. Enhetligheten i den operativa kontrollen kan också förväntas öka om samma myndighet samordnar eller med bindande föreskrifter styr kontrollen oavsett på vilken anläggning livsmedlet befinner sig. Det kan vidare antas att risken för olika tolkningar av lagstiftningen minskar. Bedömningen är således att Livsmedelsverket bör ha ett odelat huvudansvar för frågor som rör kontrollen av livsmedelslagstiftningen. Det kan dock inte uteslutas att det beträffande ett visst begränsat område kan vara lämpligt att Jordbruksverket eller någon annan statlig myndighet utfärdar föreskrifter om hur kontrollen skall bedrivas. Regeringen har med stöd av sitt bemyndigande i den föreslagna 8 § möjlighet att förskriva om detta.

Det får förutsättas att Livsmedelsverket och andra föreskrivande myndigheter inom närliggande kontrollområden – exempelvis foder- och djurhälsoområdena – samråder i framtagandet av föreskrifter.

Länsstyrelserna har i dag ett samordnande ansvar för livsmedelslagstiftningen på regional nivå. Det ansvaret bör i

konsekvens med det som nu sagts i fortsättningen omfatta även livsmedelsfrågor i primärproducentledet.

Det är slutligen viktigt att framhålla att livsmedelskontrollen hos primärproducenterna är begränsad till sådan verksamhet som primärt rör livsmedelssäkerhet. Begreppen primärprodukter eller jordbruksprodukter och livsmedel förekommer även i annan lagstiftning än livsmedelslagstiftningen. Det förhållandet innebär dock inte med automatik att livsmedelslagens bestämmelser om kontroll blir tillämpliga även inom de områdena. Jordbruksverkets ansvar för godkännande av kontrollprogram för salmonella m.m. på gårdsnivå enligt lagen (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. eller för utredning och bekämpning av epizootiska och zoonotiska sjukdomar enligt epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) berörs således inte av de överväganden som nu gjorts. Kontrollen av EG:s marknadsordningar faller uttryckligen utanför tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004. Det förhållandet att gränsen mellan primärprodukt och livsmedel flyttats påverkar därmed inte tillämpningen av marknadsordningarna eller den nationella lagstiftning som kompletterar dessa.

Enligt artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall den behöriga myndighet som medlemsstaten utser se till att foder- och livsmedelsföretagarna är skyldiga att undergå de inspektioner som genomförs i enlighet med förordningen och att bistå myndighetens personal när det genomförs sina uppgifter. För att den behöriga myndigheten skall kunna verkställa denna bestämmelse bör det i livsmedelslagen införas en skyldighet för den som är föremål för offentlig kontroll att tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen skall kunna genomföras.

### 7.13 Biträde av polismyndigheten

<p><b>Promemorians förslag:</b> Den som utför kontroll skall ha rätt att hos polismyndigheten begära den hjälp som behövs för att</p>
---

kontrollen skall kunna genomföras. Biträde av polismyndigheten får begäras endast när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att kontrollen inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

**Skälen för promemorians förslag:** Polisen har enligt ett stort antal författningar skyldighet att i olika sammanhang bistå myndigheter med handräckning. Bakgrunden till polisens skyldighet att på begäran av annan myndighet bistå med handräckning är polisens befogenhet att använda våld i vissa situationer. En handräckningsbegäran skall dock ske först sedan den begärande myndigheten konstaterat att uppgiften inte kan lösas utan biträde av polisen. Det är angeläget att motverka att polisens resurser används för att verkställa kontrollmyndighetens beslut i fall där polisens särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld inte är nödvändig. Myndigheten eller kontrollorganet bör vid en begäran om biträde visa på konkreta omständigheter som gör det antagligt att biträde krävs för att uppgiften skall kunna utföras. I den nya livsmedelslagen bör det därför införas en bestämmelse att biträde av polismyndigheten endast skall kunna ske när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenhet att använda våld behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

## 7.14 Avgifter

**Promemorians förslag:** Livsmedelslagens bemyndiganden om rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela avgifter för en tillsynsmyndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn och prövning enligt lagen och de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall tills vidare föras över till den nya lagen.



Även lagens bemyndigande om rätt för regeringen att föreskriva att kommunen skall ombesörja uppbörden av avgifter för den statliga tillsynen skall tills vidare föras över till den nya lagen.

**Skälen för promemorians förslag:** I den nu gällande livsmedelslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn enligt lagen, de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt de EG-förordningar som kompletteras av lagen (29 a §). Vidare bemyndigas regeringen att föreskriva att en kommun skall ombesörja uppbörden av avgifter för den statliga tillsynen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 innehåller bestämmelser om finansiering av den offentliga kontrollen. I artikel 27 föreskrivs att medlemsstaten får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll. I bestämmelsen finns även grundläggande principer för hur avgiften får beräknas. Bestämmelserna skall tillämpas först från och med den 1 januari 2007. Mot bakgrund bland annat av de nya EG-reglerna om avgifter beslutade regeringen i oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till avgiftssystem för livsmedels- foder- och djurskyddstillsynen. I uppdraget har ingått att lämna förslag till en avgiftskonstruktion som baseras dels på de kriterier som återfinns i denna EG-förordning, dels på principen att varje tillsynsmyndighet själv beslutar om avgiftens storlek för sina respektive tillsynsobjekt. Utredningen har presenterat sitt förslag till ett nytt avgiftssystem i juni 2005 (SOU 2005:52 Avgiftsfinansierad djurskydds- livsmedels- och foderkontroll). Förslaget är för närvarande föremål för remissbehandling.

Det kommer även i den nya livsmedelslagen att finnas behov av ett avgiftsbemyndigande. Frågan om hur ett sådant bemyndigande bör utformas och vilka bestämmelser i övrigt som lagen bör innehålla i fråga om avgifter har berörts närmare i

betänkandet SOU 2004:52. Det bör därför inte i den här promemorian lämnas några nya förslag som rör avgifterna utan de bestämmelser som finns i den nuvarande lagen bör tills vidare i sak föras över till den nya lagen. Det bör framhållas att regeringen har för avsikt att behandla frågan om ett nytt avgiftssystem och de ändringar med anledning av kontrollförordningen som föreslås i den här promemorian i samma proposition till riksdagen.

## 7.15 Straffbestämmelser

**Promemorians förslag:** Den nuvarande livsmedelslagens bestämmelser om straff skall i sak föras över till den nya lagen.

En generell bestämmelse skall införas om straff för brott mot förbud eller villkor som finns i de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

**Skälen för promemorians förslag:** Bestämmelser om straffrättsliga sanktioner finns i 30 § livsmedelslagen. I bestämmelsen straffbeläggs överträdelser av i lagen angivna centrala förpliktelser. Vidare straffbeläggs överträdelser av föreskrifter eller åsidosättande av villkor i föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndiganden i lagen samt bestämmelser om kvalitetsnormer eller andra villkor för handeln som finns i de EG-förordningar som kompletterar av lagen. Både uppsåtliga och oaktsamma brott är straffbelagda. Straffsatsen är böter eller fängelse i högst ett år. För ett uppsåtligt brott som innebär att en förpliktelse av betydelse från hälsosynpunkt eller konsumentintresset uppsåtligen åsidosätts i större omfattning eller annars på ett allvarligt sätt är straffskalan fängelse i högst två år. I ringa fall får dock inte dömas till fängelse. Inte heller får den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud dömas till ansvar enligt lagen för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Ansvar inträder dessutom inte heller om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

De straffbestämmelser som finns i den nuvarande lagen bör i sak införas även i den nya livsmedelslagen. Den nya paragrafens utformning måste dock anpassas till det förhållandet att flertalet av de straffbelagda förpliktelser som i dag finns i livsmedelslagen eller i föreskrifter meddelade med stöd av lagen numera återfinns i de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Dit hör skyldigheten att på marknaden släppa ut endast sådana livsmedel som är säkra eller uppfyller särskilt uppställda krav eller att hantera livsmedel i enlighet med uppställda hygienkrav. För att överträdelser av sådana bestämmelser skall bli straffsanktionerade bör det införas en allmän bestämmelse om att brott mot förbud eller villkor som finns i de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall bestraffas. Som konstaterats i avsnitt 7.7 ersätts de nuvarande nationella lokalgodkännandena av EG-rättsligt reglerade godkännanden eller registreringar av anläggningar. Det finns dock ett visst utrymme för medlemsstaterna att föreskriva om egna krav för godkännande av anläggningar. Överträdelser av föreskrifter om detta bör straffbeläggas. Därutöver föranleder den nya lagens struktur betydande anpassningar i straffbestämmelsernas lydelse.

Det bör i detta sammanhang framhållas att Högsta domstolen (HD) den 9 februari 2005 meddelade dom i mål B 4466-02 rörande brott mot skogsvårdslagen. I målet prövades frågan om så kallade blankettstraffbuds överensstämmelse med regeringsformen i vissa fall. Enligt HD tillåter bestämmelserna i regeringsformen inte att förvaltningsmyndigheter fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller väsentligen i myndigheternas föreskrifter. Utgången i målet i HD kan påverka utformningen av blankettstraffstadgandena i den nya livsmedelslagen. Frågan om konsekvenserna av HD:s avgörande är under beredning inom Regeringskansliet.

## 7.16 Överklagande

**Promemorians förslag:** Den nuvarande livsmedelslagens bestämmelser om överklagande skall i sak föras över till den nya lagen. Därutöver skall beslut som fattats av kommunerna och av Livsmedelsverket enligt bestämmelser i de EG-förordningar som kompletteras av lagen vara överklagbara.

Även beslut som fattats av andra statliga myndigheter än länsstyrelserna skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

**Promemorians bedömning:** Den nuvarande lagens bestämmelse om överklagande av besiktningsveterinärers beslut bör inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

**Skälen för promemorians förslag och bedömning:** Beslut av en kommunal nämnd enligt livsmedelslagen eller av en besiktningsveterinär enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 11 § och 28 § andra stycket denna lag överklagas enligt 33 § till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut enligt lagen överklagas enligt 34 § hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd. Beslut som meddelats av Livsmedelsverket i det enskilda fallet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varvid det vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd. Andra beslut av Livsmedelverket får överklagas hos regeringen. Sådana beslut får, för tillvaragande av konsumentintresset, överklagas av organisation, som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan. En myndighet vars beslut har överklagats får besluta att beslutet skall gälla utan hinder av att det överklagats.

Den nuvarande lagens bestämmelser om överklagande bör i sak föras över till den nya lagen, dock med ett undantag vilket berörs sist i avsnittet. Därutöver bör även beslut som fattats av kommunerna och av Livsmedelsverket enligt bestämmelser i de

EG-förordningar som kompletteras av lagen vara överklagbara. Det kan till exempel handla om sådana beslut om ingripande som kontrollmyndigheterna har behörighet att fatta enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 (se mer om detta i avsnitt 7.11).

Med anledning av att regeringen i 9 § föreslås få rätt att föreskriva att en annan myndighet än Livsmedelsverket, länsstyrelsen eller en kommun skall bedriva kontroll inom vissa områden bör överklagandebestämmelsen även kompletteras med en bestämmelse om att beslut av andra statliga myndigheter än Livsmedelsverket skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt nuvarande ordning överklagas beslut av besiktningsveterinärerna till länsstyrelsen. Besiktningsveterinärerna utgör organisatoriskt sett en del av Livsmedelverket. Det saknas därför skäl att i överklagandehänseende behandla beslut som fattats av en besiktningsveterinär på ett annat sätt än andra beslut som fattats av Livsmedelverket. Ur principiell synvinkel framstår det dessutom som mindre lämpligt att ett beslut som formellt sett har fattats av en central statlig myndighet överklagas till en länsstyrelse. Mot bakgrund av det sagda bör den nuvarande lagens bestämmelse om överklagande av besiktningsveterinärers beslut inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

## 7.17 Övergångsbestämmelser

**Promemorians förslag:** Beslut av en besiktningsveterinär som har meddelats före ikraftträdandet av den nya lagen skall överklagas enligt äldre bestämmelser.

Godkännanden av lokaler som meddelats enligt äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla till dess att kontrollmyndigheten har prövat om anläggningen kan godkännas i enlighet med bestämmelser som meddelats med stöd av den nya lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen eller,

om godkännande inte krävs, till dess att kontrollmyndigheten har registrerat anläggningen.

Ett föreläggande eller förbud enligt äldre bestämmelser skall anses som ett föreläggande eller förbud enligt den nya lagen.

**Skälen för promemorians förslag:** I avsnitt 7.16 har den bedömningen gjorts att den nuvarande lagens bestämmelse om överklagande till länsstyrelsen av en besiktningsveterinärs beslut inte bör få någon motsvarighet i den nya lagen. Sådana beslut bör i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med vad som i dag gäller i fråga om andra beslut av Livsmedelsverket. Beslut av en besiktningsveterinär som har meddelats före ikraftträdandet bör dock överklagas enligt äldre bestämmelser. En övergångsbestämmelse om detta bör därför införas.

De nuvarande nationella reglerna om lokalgodkännande, ersätts framöver av regler på EU-nivå om godkännande och registrering av anläggningar. De nuvarande reglerna om godkännande av anläggningar som bedriver verksamhet med animaliska livsmedel grundar sig på EG-direktiv, vilka upphävs då Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 träder i kraft.

I Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004 finns bestämmelser om myndigheternas godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar. I fråga om anläggningar för produktion av livsmedel av animaliskt ursprung föreskrivs i artikel 31 i EG-förordningen 882/2004 att den behöriga myndigheten skall fastställa de förfaranden som livsmedelsföretagarna skall iaktta vid ansökan om godkännande av en anläggning. Vidare sägs att myndigheten, då den mottar en ansökan, skall genomföra ett besök på platsen. Bestämmelserna gäller enligt artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 även anläggningar som släppt ut livsmedel på marknaden innan de nya reglerna trätt i kraft men som inte omfattats av något krav på godkännande. Kontrollmyndigheten skall i sådana fall göra besök på plats så snart som möjligt.

Enligt artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 får livsmedelsföretagare endast släppa ut sådana livsmedel av animaliskt ursprung på marknaden som har hanterats i anläggningar som har godkänts eller registrerats av den behöriga myndigheten. Det är vidare förbjudet att bedriva verksamhet i en anläggning som inte godkänts av myndigheterna. Enligt samma artikel skall detta inte hindra en anläggning från att släppa ut livsmedel på marknaden mellan den dag då EG-förordningen börjar tillämpas och den första efterföljande besiktningen av den behöriga myndigheten. Detta gäller anläggningar för vilka det krävs godkännande och som släppte ut produkter av animaliskt ursprung på marknaden i enlighet med gemenskapslagstiftningen omedelbart före tillämpningen av den nya EG-förordningen och anläggningar som tidigare inte omfattats av något godkännandekrav.

Av de redovisade EG-bestämmelserna följer att den behöriga myndighetens prövning av om en anläggning kan godkännas enligt de nya kriterierna kan ske först sedan den enskilde livsmedelsföretagaren kommit in med en ansökan. De aktuella EG-förordningarna innehåller inte några bestämmelser om vid vilken tidpunkt eller på vilket sätt en ansökan skall göras utan förutsätter att detta regleras i nationella föreskrifter. Det bör därför ankomma på Livsmedelsverket att utfärda föreskrifter om detta. Sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av bemyndigandet i den föreslagna 3 §.

De nya EG-bestämmelserna innebär att övergångsbestämmelser behövs för de lokalgodkännanden som har meddelats enligt den nuvarande livsmedelslagstiftningen. De gamla godkännandena bör gälla tills dess att kontrollmyndigheten har prövat om ett nytt godkännande kan meddelas med stöd av de nya bestämmelserna, eller i de fall det inte krävs något godkännande, tills dess att kontrollmyndigheten har registrerat anläggningen. Om myndighetens prövning innebär att anläggningen bedöms uppfylla de nya kraven kommer därvid ett nytt godkännande – villkorat eller slutligt – att utfärdas som ersätter det gamla lokalgodkännandet.

Beslut om förelägganden och förbud som meddelats med stöd av den nu gällande lagen bör fortsätta att gälla även efter det att den nya lagen trätt i kraft. Detta bör tydliggöras i en särskild övergångsregel.



## 8 En ny lag om foder och animaliska biprodukter

### 8.1 Allmänt

Det finns i dag flera EG-förordningar som behandlar frågor som helt eller delvis faller inom tillämpningsområdet för lagen (1985:295) om foder (foderlagen). Genom ett tillkännagivande den 27 januari 2005 (SFS 2005:35) kompletterar lagens bestämmelser sju EG-förordningar.

Flera av de EG-förordningar som behandlas i denna promemoria innehåller bestämmelser om foder. Av avsnitt 6 framgår att bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd leder till att bland annat den nuvarande foderlagen måste ändras. Utöver dessa förordningar innehåller även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättandet av den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet bestämmelser som påverkar utformningen av foderlagen. Förordningen innehåller bland annat krav på fodersäkerhet, presentation, skyldigheter för foderföregare och spårbarhet på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av foder. Inom området för fodertillsatser har en särskild EG-förordning antagits,

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september om fodertillsatser. Ytterligare en EG-förordning som behandlar frågor om bland annat foder är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 av den 17 november 2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari om fastställande av krav på foderhygien finns allmänna bestämmelser om foderhygien, villkor och förfaranden som säkerställer spårbarhet av foder samt villkor och förfaranden för registrering och godkännande av anläggningar.

Även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (ABP-förordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati (TSE-förordningen) innehåller bestämmelser som berörs i nedanstående avsnitt. ABP-förordningen utgör en samlad EG-lagstiftning för hantering av animaliska biprodukter.

## 8.2 En ny lag om foder och animaliska biprodukter

**Promemorians förslag:** Den nuvarande foderlagen ersätts av en ny lag om foder och animaliska biprodukter.

**Skälen för promemorians förslag:** Den nuvarande foderlagen, som tillkom år 1985, innehåller bestämmelser som syftar till att skydda djurs och människors hälsa. I detta syfte uppställs i lagen grundläggande krav på foders sammansättning, beskaffenhet och hantering samt användningen av antibiotika eller kemoterapeutiska medel eller andra läkemedel som tillsats i foder. Lagen innehåller också förbud mot försäljning eller annan överlåtelse av foder samt användning av foder som inte uppfyller lagens krav eller som inte följer kraven på upplysningskyldighet.

I övrigt inrymmer lagen bemyndiganden om att meddela föreskrifter eller beslut om villkor för laboratorier för foderanalyser och metoder för sådana analyser samt avgifter.

Av det föregående avsnittet framgår att regler om detta numera också finns i ett antal EG-förordningar. I Europaparlamentets och rådets förordningen (EG) nr 178/2002 regleras de allmänna principerna och grundläggande kraven på bland annat fodersäkerhet och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 finns detaljerade bestämmelser om kontroll som i vissa delar kommer att ersätta foderlagens bestämmelser om tillsyn. För att undvika en dubbelreglering i förhållande till de EG-förordningar som innehåller bestämmelser om foder behöver motsvarande bestämmelser i foderlagen följaktligen tas bort. Detta innebär att foderlagen måste anpassas – både innehållsmässigt och lagtekniskt – till EG:s lagstiftning på området. Samtidigt finns det ett behov av att förnya lagen för att skapa en modern och framtidsanpassad lagstiftning. Foderlagen har ändrats ett flertal gånger sedan dess tillkomst. Ändringarna har bland annat inneburit att lagen har kommit att innehålla ett antal inskjutna paragrafer. Vidare har några av lagens ursprungliga bestämmelser upphävts. De ändringar som behöver göras i den nuvarande lagen, framförallt med hänsyn till EU:s nya lagstiftning på området, är dessutom så omfattande att det nu är lämpligt att ersätta denna lag med en ny lag om foder.

En utgångspunkt för den nya lagens tillämpningsområde bör vara att denna i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller med tillämpningsområdet för de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Av redogörelsen i avsnitt 5 framgår dock att det inte är möjligt beträffande flera av EG-förordningarna som behandlas i denna promemoria. För att i viss mån minska det antal lagar som kompletterar ABP-förordningen är det dock lämpligt att provtagningslagens bestämmelser om animaliska biprodukter förs över till foderlagen. I och med detta kommer foderlagen att omfatta all hantering av foder och animaliska biprodukter.

## 8.3 Lagens innehåll

### 8.3.1 Lagens innehåll och lagen som komplement till EG-förordningar

**Promemorians förslag:** Den nya lagen skall innehålla nationella bestämmelser om foder avsett för utfodring av djur och om animaliska biprodukter samt kompletterande bestämmelser till de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom lagens tillämpningsområde och som regeringen ger till känna i Svensk författningssamling.

I fråga om sådana EG-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde meddelar regeringen i verkställighetsföreskrifter vilka bestämmelser som kompletteras av den nya lagen.

Bemyndigandet i den nuvarande provtagningslagen om hantering av biprodukter som inte utgör foder skall överföras till den nya lagen.

**Skälen för promemorians förslag:** Lagen bör innehålla vissa grundläggande nationella bestämmelser samt kompletterande bestämmelser till de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom lagens tillämpningsområde. Merparten av frågorna om fodersäkerhet, fodertillsatser och foderhygien samt om animaliska biprodukter är numera reglerade i sekundärrätten.

Det finns dock vissa frågor om foder som inte regleras genom EG-förordningar eller direktiv eller där medlemsstaterna har ett skönsmässigt utrymme att bedöma om särskilda bestämmelser behövs eller ej. Ett exempel på detta är regleringen av fodersäkerhet och foders beskaffenhet när det gäller foder åt andra djurslag än livsmedelsproducerande djur. Den nuvarande foderlagens bestämmelser gör i princip inte någon åtskillnad mellan foder åt livsmedelsproducerande djur och foder åt andra djurslag, exempelvis kommersiell produktion av foder till sällskapsdjur. Kapitel II i Europaparlamentets förordning (EG)

nr 178/2002, som numera utgör den huvudsakliga rättskällan i frågor om foder- och livsmedelssäkerhet, omfattar dock endast foder till livsmedelsproducerande djur. För att de frågor om fodersäkerhet som behandlas i den ovan nämnda förordningen rörande foder inte skall lämnas oreglerade i fråga om andra djurslag än livsmedelsproducerande djur finns det således ett behov av nationella bestämmelser (se även nedan avsnitt 8.6).

Förutom rent nationella bestämmelser och bestämmelser som genomför EG-direktiv behövs även vissa nationella bestämmelser som kompletterar de EG-förordningar som gäller på foderområdet. EG-förordningarna förutsätter i allmänhet att medlemsstaterna – eller för ändamålet utpekade myndigheter – kontrollerar att EG-bestämmelserna följs. Medlemsstaterna skall vidare se till att överträdelser av ABP-förordningens bestämmelser straffbeläggs eller sanktioneras på annat sätt. Av övervägandena i avsnitt 5 framgår att en enhetlig lagstiftningsmetod bör väljas för detta ändamål. Den nya lagen behöver därför – i likhet med den nu gällande lagen – innehålla en bestämmelse om att lagen kompletterar de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom tillämpningsområdet för lagen och att regeringen i Svensk författningssamling skall ge till känna vilka EG-förordningar som avses. Som framgår av bedömningen i avsnitt 5.3 bör regeringen i verkställighetsföreskrifter kunna meddela vilka bestämmelser som kompletteras av den här lagen i fråga om sådana EG-förordningar som faller inom flera lagars tillämpningsområde.

I 4 c § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. (provtagninglagen) finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om omhändertagande, bearbetning, bortskaffande och hantering i övrigt av animaliska biprodukter. Bemyndigandet omfattar sådan hantering av animaliska biprodukter som faller utanför EG-förordningens tillämpningsområde, men inom tillämpningsområdet för provtagninglagen, vilket följer av paragrafens andra stycke (prop. 1996/97:62 s. 19 och prop. 2003/04:148 s. 24).

Eftersom den nya lagens tillämpningsområde föreslås vidgas till att överensstämja med ABP-förordningens tillämpningsområde bör bemyndigandet i provtagningslagen – med vissa justeringar – föras över till den nya lagen med motsvarande innehåll. Med stöd av denna bestämmelse kan föreskrifter utfärdas i de fall då ABP-förordningen inte är tillämplig eller i frågor som har sin grund i gemenskapsrätten men som måste genomföras nationellt.

### 8.3.2 Nationella föreskrifter som kompletterar EG-förordningar

**Promemorians förslag:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta de beslut som behövs som komplettering av dessa EG-förordningar.

**Skälen för promemorians förslag:** I avsnitt 5.3 har vidare konstaterats att de aktuella EG-förordningarna kan förutsätta att det behöver meddelas nationella särbestämmelser i något avseende. Det kan exempelvis röra sig om föreskrifter eller beslut som behövs för att verkställa EG-förordningarna. Det bör därför – också i likhet med vad som gäller i dag – i lagen finnas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter som behövs som komplettering till EG-förordningarna. Bemyndigandet bör även innefatta en rätt att meddela beslut i enskilda fall. I avsnitt 5.4 har påpekats att detta bemyndigande inte bör innefatta de fall då det i Sverige finns ett skönsmässigt utrymme att bedöma om särskilda bestämmelser skall finnas.

## 8.4 Lagens tillämpningsområde

### 8.4.1 Begreppen foder och animaliska biprodukter

**Promemorians förslag:** Lagen skall tillämpas på foder avsett för utfodring av djur i alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan samt på utfodringsstadiet. Lagen skall även tillämpas på animaliska biprodukter.

Med foder i lagen avses foder i den betydelse begreppet har enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Med animaliska biprodukter i lagen avses animaliska biprodukter i den betydelse som begreppet har i ABP-förordningen

Begreppet ”alla stadier i bearbetnings- produktions- och distributionskedjan av foder” införs som en övergripande beteckning på all verksamhet som täcks av lagens tillämpningsområde.

**Promemorians bedömning:** Det behöver inte finnas någon särskild definition av foder i den nya lagen. Det behöver inte heller finnas någon särskild reglering i lagen om vatten.

### Skälen för promemorians förslag och bedömning

#### *Foder*

Av central betydelse i den nya lagen är begreppen foder och animaliska biprodukter. Såsom nämnt ovan regleras hanteringen av animaliska biprodukter huvudsakligen genom ABP-förordningen. Ett möjligt användningsområde för animaliska biprodukter enligt denna förordning är foder. Foder är emellertid även andra ämnen eller produkter som djur utfodras med.

Enligt 2 § första stycket i den nuvarande foderlagen gäller lagen för foder avsett för utfodring av djur. Lagens bestämmelser reglerar sedan hur detta foder får vara beskaffat och hur det får hanteras samt under vilka förutsättningar det får säljas, överlåtas på annat sätt eller användas. I 1 § nuvarande foderlagen definieras foder som en vara eller blandning av varor som är avsedd att användas för utfodring av djur. Ämnen som tillförs sådana varor eller blandningar betraktas också som foder. Med vara avses även vatten. Slutligen utgör en vara på vilken läkemedelslagen (1992:859) skall tillämpas inte foder. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:92 s. 25) gäller lagen för foder avsett för utfodring även av djur som inte hålls i fångenskap. Även foder som används vid utfodring av icke hägnat vilt omfattas således av den nuvarande lagens bestämmelser.

I artikel 3.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 finns en definition på foder. Enligt denna avses med foder alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur. Denna definition tillämpas även i andra EG-förordningar som behandlar frågor om foder.

För att tolknings- och tillämpningssvårigheter inte skall uppkomma bör den nya lagens terminologi så långt som möjligt anpassas till gemenskapsrätten. Vid tillämpningen av de nya bestämmelserna om foder i lagen bör därför samma beteckningar användas som i gemenskapens lagstiftning och i den betydelse dessa har i EG-förordningarna.

Av det som nu redovisats framgår att de båda definitionerna i stort har samma innebörd. Definitionen i EG-förordningen innehåller ingen begränsning i fråga om vilka djur som fodret är avsett för. Den kan således tillämpas på foder som är avsett för utfodring av djur, det vill säga foder till såväl livsmedelsproducerande djur som till andra djurslag än livsmedelsproducerande djur.

I den nuvarande foderlagen anges uttryckligen att med vara enligt lagen avses även vatten. Definitionen av foder i



Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 innehåller inte någon särskild reglering beträffande vatten utan omfattar alla ämnen eller produkter som är avsedda för utfodring av djur. Denna definition får därmed förstås så att begreppet även omfattar vatten.

Det har tidigare konstaterats att EG-förordningar är direkt gällande i Sverige. I den utsträckning förordningarna innehåller materiella bestämmelser eller definitioner kan Sverige inte ha några egna bestämmelser om detta. Den nya lagen bör därför inte innehålla någon definition av begreppet foder. När begreppet används i lagen bör detta i stället ha samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Den nya lagens tillämpningsområde omfattar därmed även i fortsättningen foder avsett för utfodring av djur.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 används även begreppet ”alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av foder”, bland annat för att avgränsa förordningens tillämpningsområde (artikel 3.1). Begreppet definieras i artikel 3.16 som alla stadier, inbegripet import, från och med primärproduktion av ett livsmedel till och med dess lagring, transport, försäljning eller tillhandahållande till slutkonsumenten och, när det är relevant, import, produktion, framställning, lagring, transport, distribution, försäljning och tillhandahållande av foder. Eftersom den nya lagens terminologi så långt som möjligt bör anpassas till gemenskapsrätten är det lämpligt att i lagen införa begreppet ”på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan” som en samlande beteckning för all verksamhet med foder som skall täckas av lagens tillämpningsområde. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 tillämpas även på utfodring av livsmedelsproducerande djur. Det bör därför i den nya lagen klargöras att lagen omfattar även utfodring av djur.

*Animaliska biprodukter*

De generella materiella bestämmelserna om hanteringen av animaliska biprodukter finns huvudsakligen i gemenskapsrätten i ABP-förordningen, vilken utgör en ramlagstiftning för dessa frågor. Animaliska biprodukter som omfattas av EG-förordningens tillämpningsområde skall hanteras på de sätt som anges i förordningen. Ett av användningsområdena för vissa kategorier animaliska biprodukter är foder. Dessa foderregler kompletteras av den nuvarande foderlagens bestämmelser om tillsyn, avgifter och straff m.m. Den nämnda EG-förordningen innehåller emellertid även bestämmelser som faller utanför foderlagens tillämpningsområde och som i stället kompletteras av lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. Dit hör exempelvis förordningens allmänna krav att animaliska biprodukter måste tas om hand på ett visst sätt som förhindrar att smitta sprids. Det finns dessutom en rad andra användningsområden för biprodukterna utöver att göra foder av dem. Även användningen för andra ändamål än foder av folk- och djurhälsoskäl är ingående reglerad i förordningen. Sålunda krävs det bland annat att anläggningar för förbränning eller bearbetning av animaliskt biprodukter måste uppfylla vissa villkor och dessutom godkännas av behörig myndighet.

När den gällande foderlagen nu ersätts av en ny lag framstår det mot den angivna bakgrunden som lämpligt att ABP-förordningen kompletteras av endast denna lags bestämmelser om tillsyn, avgifter och straff. Tillämpningsområdet för den nya lagen bör därvid vidgas till att omfatta all hantering av animaliska biprodukter som regleras i denna EG-förordning. Med en sådan ordning skulle de gränsdragningsproblem och andra tillämpningssvårigheter som finns i dag till stor del kunna undvikas. Det skapar också gynnsamma förutsättningar för genomförandet och tillämpningen av EU:s regelverk om offentlig kontroll.

Begreppet animaliska biprodukter är inte definierat i svensk rätt. Det definieras däremot i artikel 2.1 i ABP-förordningen som biprodukter, hela kroppar eller delar från djur eller animaliska produkter som avses i artiklarna 4–6 som inte är avsedda att användas som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma. De animaliska produkterna i artiklarna 4–6 är av olika kvaliteter och indelade i tre kategorier. För att tolknings- och tillämpningssvårigheter inte skall uppkomma bör även detta begrepp användas i den betydelse det har i ABP-förordningen. Gemenskapsbegreppet bör även utgöra ramen för den nya lagens tillämpningsområde rörande sådana biprodukter.

#### 8.4.2 Undantag för hantering av foder till sällskapsdjur i privathushåll

**Promemorians förslag:** Lagens bestämmelser skall inte omfatta privat enskild produktion av foder avsett för sällskapsdjur och utfodring av sådana djur i enskilda hem i andra fall än när så följer av gemenskapsbestämmelser.

**Skälen för promemorians förslag:** Av 2 § andra stycket den nuvarande foderlagen framgår att lagen inte är tillämplig på hanteringen i enskilda hem av foder till sällskapsdjur. Undantagsbestämmelsen tillkom med beaktande av vad Lagrådet anfört om det betänkliga i att foderlagens tillsynsbestämmelser annars skulle ge stöd för kontroll och undersökningar också i enskilda hem (se prop. 1984/85:149 s. 57 f). I motiven till bestämmelsen anförs att det bara i yttersta undantagsfall när det finns mycket starka skäl skulle ha kunnat bli aktuellt att med stöd av foderlagen utöva tillsyn i enskilda hem.

Enligt samma paragraf gäller undantagsbestämmelsen inte i den mån lagen kompletterar EG-bestämmelser. I den utsträckning som de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen ställer upp regler som är tillämpliga på utfodring av sällskapsdjur, exempelvis artikel 7 i TSE-förordningen, skall, enligt förarbetena (prop. 2002/03:39 s. 25), undantaget således inte tillämpas.

Räckvidden för de nya EG-förordningarna på foderområdet är olika. Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 omfattar alla fodertillsatser som avsiktligt tillsätts foder som är avsett för utfodring av djur. Den enda begränsningen av tillämpningsområdet som görs är att förordningen inte skall tillämpas på processhjälpmedel och veterinärmedicinska läkemedel (med undantag för koccidiostatika och histomonostatika). Från tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning 183/2005, som behandlar frågor om foderhygien, görs flera undantag, bland annat för privat enskild produktion av foder för icke-livsmedelsproducerande djur samt för utfodring av sådana djur (artikel 2). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 tillämpas på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel och foder. De specifika bestämmelserna om fodersäkerhet, presentation, spårbarhet och övriga särskilda skyldigheter för foderföretagare i denna förordning omfattar dock endast foder åt livsmedelsproducerande djur. Bestämmelserna om offentlig kontroll i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 omfattar allt foder som är avsett för utfodring av djur.

Den nya lagens tillämpningsområde bör så långt som möjligt sammanfalla med tillämpningsområdena för dessa EG-förordningar. Tillämpningsområdet för den nya foderlagstiftningen bör emellertid inte vara mer långtgående än nödvändigt. De skäl som motiverade den nu gällande begränsningen i foderlagen har aktualitet även i dag. Det finns därför fortfarande skäl att från lagens tillämpningsområde undanta hanteringen i enskilda hem av foder avsett för sällskapsdjur. Terminologin bör dock så långt som möjligt anpassas till den som används i EG-rätten. Undantaget bör därför uttryckas så att lagen inte gäller privat enskild produktion av foder avsett för sällskapsdjur och utfodring av sådana djur i enskilda hem. Denna begränsning bör emellertid – också det i likhet med i dag – gälla endast i den mån denna är förenlig med gemenskapsrätten.

## 8.5 Foders beskaffenhet och hantering

### 8.5.1 Allmänna krav på foders beskaffenhet och hantering

**Promemorians bedömning:** Den nuvarande foderlagens bestämmelser om foders sammansättning och beskaffenhet i övrigt och om hantering bör, med undantag för foder som har en skadlig inverkan på miljön, inte få någon motsvarighet i den nya lagen vad gäller foder till livsmedelsproducerande djur.

**Skälen för promemorians bedömning:** De grundläggande kraven på hur foder skall vara beskaffat finns i 3 § foderlagen. I bestämmelsen föreskrivs att foder inte får ha en sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det kan antas att det är skadligt eller annars otjänligt för djuret, gör livsmedel från djur som utfodras med fodret skadligt eller otjänligt som människoföda, vid hanteringen medför hälsorisker för människor, eller har skadlig inverkan på miljön. Enligt 7 § skall foder hanteras på ett sådant sätt att det inte blir av sådan beskaffenhet som anges i 3 §. I 9 § finns en bestämmelse om att foder inte får säljas eller på annat sätt överlätas eller användas om det har en sådan beskaffenhet som inte är tillåten enligt 3 § eller enligt 3 a §. Den sistnämnda bestämmelsen anger att vilda djur och fodermjöl av sådana djur som inte omfattas av EG-förordningar som kompletteras av lagen (APB-förordningen) får användas som foder under vissa förutsättningar. Det finns även bestämmelse om saluförbud vid bristande upplysningsskyldighet i 11 § nuvarande foderlagen.

Även i EG-förordningarna finns bestämmelser om vilka krav som generellt sett skall ställas på foder och fodertillsatser för att de skall få släppas ut på marknaden. Detaljerade bestämmelser, som i stora delar motsvarar de som finns i de ovan nämnda bestämmelserna i foderlagen, finns i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. I bestämmelsen föreskrivs att foder inte får släppas ut på

marknaden eller ges åt livsmedelsproducerande djur om det inte är säkert. Foder anses som icke säkert för dess avsedda användningsområde om det anses ha en negativ effekt på människors eller djurs hälsa eller leder till att livsmedel från ett livsmedelsproducerande djur inte är säkert som människoföda. I artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 finns bestämmelser om när fodertillsatser får släppas ut på marknaden, bearbetas eller användas. Detta får endast ske om de har godkänts med stöd av förordningen, uppfyller villkoren för användning som fastställs i förordningen, och uppfyller villkoren för märkning enligt förordningen.

EG-förordningarna gäller utan vidare som svensk författning. För att undvika en dubbelreglering bör den nuvarande foderlagens bestämmelser om hur foder skall vara beskaffat, om foders hantering och om försäljningsförbud och användning inte få någon motsvarighet i den nya lagen när det gäller livsmedelsproducerande djur.

Enligt gällande bestämmelser i foderlagen får foder inte ha en sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det kan antas ha en skadlig inverkan på miljön. Det får inte heller hanteras så att det blir av sådan beskaffenhet. Enligt förarbetena (prop. 1992/93:119 s. 35 och 56) infördes bestämmelsen för att markera att Sveriges krav på foder också i detta avseende skulle överensstämma med EG:s krav. Vid den tidpunkten gällde enligt EG:s bestämmelser om fodertillsatser att en sådan tillsats inte fick godkännas om den hade en skadlig effekt på miljön. Även enligt den nu gällande EG-förordningen 1831/2003 gäller detta krav för fodertillsatser. I övrigt finns inte några särskilda gemenskapsbestämmelser om när foder skall anses säkert från miljösynpunkt.

Enligt artikel 15.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 skall i de fall då det inte finns några särskilda gemenskapsbestämmelser foder bedömas som säkert när det uppfyller de särskilda bestämmelserna i lagstiftningen om fodersäkerhet i den medlemsstat på vars territorium dessa foder saluförs. Sådana bestämmelser måste dock utformas och

tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av EG-fördraget, särskilt artiklarna 28 och 30 i detta.

Att foder inte får vara beskaffat så eller hanteras på så sätt att det kan antas ha skadlig inverkan på miljön utgör ett grundläggande krav på fodersäkerhet. Det är således även i fortsättningen motiverat att utöver EG-bestämmelserna på foderområdet bibehålla detta krav i nationell lagstiftning på foder som släpps ut på marknaden eller ges åt djur i landet. Ett sådant krav torde även vara förenligt med gemenskapsrätten. Kravet bör gälla oavsett vilket djurslag som fodret är avsett för. I avsnitt 8.8 behandlas hur denna fråga skall regleras i den nya lagen.

### 8.5.2 Foder till andra djurslag än livsmedelsproducerande djur

**Promemorians bedömning:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör föreskriva eller i enskilda fall besluta om krav på foder till andra djurslag än livsmedelsproducerande djur.

Kraven bör i princip motsvara de generella krav på fodersäkerhet som enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 gäller för foder till livsmedelsproducerande djur.

**Skälen för promemorians bedömning:** Den nuvarande foderlagens bestämmelser gör – till skillnad mot de redovisade bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 – inte någon åtskillnad mellan foder åt olika djurslag. Utgångspunkten bör dock även i framtiden vara att samma säkerhetskrav ställs på beskaffenheten av foder till icke livsmedelsproducerande djur, exempelvis den kommersiella produktionen av foder till sällskapsdjur, som i fråga om foder till livsmedelsproducerande djur. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför med stöd av det bemyndigande som ges i den föreslagna 7 § (se avsnitt 8.6)

meddela föreskrifter om vilka krav som skall ställas på foder till sällskapsdjur och andra icke livsmedelsproducerande djur. Som exempel på EG-bestämmelser om foder som bör få motsvarighet i nationella föreskrifter kan nämnas kraven på fodersäkerhet i artiklarna 11, 12, 15, 18 och 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.

### 8.5.3 Förbud mot användning av djur som foder

**Promemorians förslag:** Det skall även i fortsättningen vara förbjudet att använda hela eller delar av vilda djur som foder om djuret inte har avlivats, slaktats upp och veterinärbesiktigats.

**Skälen för promemorians förslag:** Enligt 3 a § den nuvarande foderlagen är det förbjudet att som foder använda vissa djur eller djurdelar som foder. De huvudsakliga bestämmelserna om förbud mot att som foder använda djur, djurdelar eller varor som framställts av djur finns i ABP-förordningen och TSE-förordningen. ABP-förordningen omfattar inte vilda djur med undantag av kommersiellt fiskad fisk, vilda djur som används för tillverkning av jakttroféer samt vilda djur som misstänks vara infekterade med smittsamma djursjukdomar (artikel 1.2). I den nuvarande lagen finns således endast kvar det förbud mot användning av djur som foder i fall som inte omfattas av ABP-förordningen (prop. 2003/04:148 s. 15 f). Förbudet i 3 a § mot användning hela eller delar av vilda djur som foder om djuret inte har avlivats, slaktats upp och veterinärbesiktigats bör gälla även i fortsättningen och en bestämmelse med detta innehåll bör införas i den nya lagen.

## 8.6 Nationella föreskrifter om foder

**Promemorians bedömning:** Bestämmelsen i den nuvarande foderlagen om att regeringen eller Jordbruksverket får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet fatta beslut om laboratorier



för foderanalyser och om analysmetoder bör inte få någon motsvarighet i den nya lagen såvitt avser laboratorier och metoder som regleras i de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

**Promemorians förslag:** Det skall även i fortsättningen vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att

– meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning, försäljning eller annan överlåtelse, användning, bortskaffande eller hantering i övrigt av foder eller ett visst parti foder,

– meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om villkor för laboratorier för foderanalyser och metoder för sådana analyser när det gäller analys av andra prover än sådana som tagits med stöd av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen,

– meddela föreskrifter om att djur eller delar av sådana djur eller fodermjöl får användas som foder i enlighet med artikel 23 i ABP-förordningen.

**Skälen för promemorians bedömning och förslag:** Trots att en allt större del av reglerna på foderområdet numera finns i EG-förordningar finns det som det konstaterats tidigare fortfarande behov av nationella föreskrifter i olika avseenden. Många foderbestämmelser finns fortfarande i EG-direktiv som måste genomföras i nationella föreskrifter. Dit hör exempelvis bestämmelser om märkning av foder och upplysningsskyldighet om foder till Jordbruksverket. Dessutom medger EG-förordningarna emellanåt att medlemsstaterna inom vissa områden utfärdar nationella föreskrifter. Det finns även vissa områden som fortfarande inte är harmoniserade inom EU, till exempel sådana frågor om fodersäkerhet m.m. som behandlas i den ovan nämnda Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 och som rör andra djurslag än livsmedelsproducerande djur.

Den nuvarande foderlagen är en ramlag som innehåller allmänna och grundläggande bestämmelser om foders

beskaffenhet och hantering. Detaljbestämmelser finns huvudsakligen på myndighetsnivå och grundas på bemyndiganden i lagen.

Enligt 8 § första stycket i den nuvarande foderlagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning, försäljning eller annan överlåtelse, användning, bortskaffande eller hantering i övrigt av foder eller ett visst parti foder. Bemyndigandet täcker ett stort antal situationer (se prop. 1997/98:92 s. 18 f och 25) och en motsvarighet bör – med vissa justeringar – tas in även i den nya lagen. Med stöd av en sådan bestämmelse kan föreskrifter utfärdas i de fall då de EG-förordningar som kompletteras av lagen inte är tillämpliga eller i frågor som har sin grund i EG-rätten men som måste genomföras nationellt.

Enligt 10 § i nuvarande foderlagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter eller beslut om villkor för laboratorier för foderanalyser och metoder för sådana analyser. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:92 s. 19) infördes bestämmelsen i lagen för att i nationell rätt kunna genomföra rådets direktiv 95/53/EG av den 25 oktober 1995 om fastställande av principerna för organisationen av officiell kontroll på djurfoderområdet. Detta direktiv upphör att gälla den 1 januari 2006 i samband med att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 börjar tillämpas. I denna EG-förordning finns bestämmelser om laboratorier för bland annat foderanalyser och metoder för sådana analyser (artikel 12). Det finns således inte något behov av bemyndigandet i den utsträckning detta berör frågor som är harmoniserade inom EU. Det kan emellertid även i fortsättningen finnas behov av författningsstöd för att meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om villkor för laboratorier för foderanalyser och metoder för sådana analyser när det gäller analys av andra prover än sådana som tagits med stöd av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. En motsvarighet till det nuvarande

bemyndigandet bör därför tas in även i den nya lagen och utformas i enlighet med detta.

Slutligen finns i 3 b § nuvarande foderlagen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att djur eller delar av djur får användas som foder i enlighet med undantagsbestämmelsen i artikel 23 i ABP-förordningen. Enligt förarbetena (prop. 2003/04:148 s. 17) togs bemyndigandet in i lagen för att ge regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer befogenhet att, utöver det generella bemyndigandet att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs som komplettering av dessa EG-bestämmelser, införa sådana nationella undantag från APB-förordningen som anges i artikel 23. Även detta bemyndigande bör tas in i den nya foderlagen.

## 8.7 Antibiotika som tillsats i foder, m.m.

**Promemorians bedömning:** Det behövs ingen särskild reglering i lag om förbud mot användning av antibiotika eller kemoterapeutiska medel eller andra läkemedel i foder i annat än i veterinärmedicinskt syfte.

**Skälen för promemorians bedömning:** Foder kan innehålla läkemedel i syfte att veterinärmedicinskt behandla djur. Det förekommer dock att läkemedel tillsätts foder även i andra syften.

EU-bestämmelser om fodertillsatser finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003. Med fodertillsatser avses ämnen, mikroorganismer eller preparat som tillsätts foder och vatten i syfte att bland annat inverka positivt på fodrets egenskaper, på animalieproduktionens egenskaper, på djurens produktion, prestanda eller välbefinnande eller ha en koccidiostatisk eller histomonostatisk inverkan. Av EG-förordningen följer att alla fodertillsatser måste godkännas och föras in i ett register över fodertillsatser. Förordningen är inte tillämplig på veterinärmedicinska läkemedel med undantag för

koccidiostatika – ett förebyggande medel mot tarmparasiter – och histomonostatika – ett förebyggande medel mot sjukdomen histomoniasis hos kalkoner – som används som fodertillsatser. Genom förordningen påbörjas en utfasning av antimikrobiella fodertillsatser inom EU. Från den 1 januari 2006 är det förbjudet att använda andra antibiotika än koccidiostatika eller histomonostatika som fodertillsats. Andra antibiotika som i dag är godkända som fodertillsatser kommer då att strykas från registret. I förordningen finns även en bestämmelse om utfasning på längre sikt av koccidiostatika och histomonostatika som fodertillsatser. Antibiotika till djur får i fortsättningen således endast användas som veterinärmedicinskt läkemedel och då endast efter förskrivning av veterinär.

Foder som innehåller läkemedel i syfte att veterinärmedicinskt behandla djur, regleras på gemenskapsnivå genom rådets direktiv 90/167/EEG av den 26 mars 1990 om fastställande av villkor för framställning, utsläppande på marknaden och användning av foderläkemedel inom gemenskapen. I direktivet finns bland annat bestämmelser om tillverkning, märkning, krav på receptförskrivning m.m. av foder som innehåller läkemedel.

Av 1 § andra stycket nuvarande foderlagen framgår att varor som omfattas av läkemedelslagen (1992:859) inte räknas som foder. Genom en bestämmelse i 2 § läkemedelslagen (1992:859) undantas dock djurfoder som innehåller antibiotika eller kemoterapeutiska medel från lagens tillämpningsområde. För sådana varor gäller i stället foderlagstiftningens bestämmelser. I förarbetena (prop. 1984/84:149 s. 15) motiverades undantagsbestämmelsen i läkemedelslagen – rörande antibiotika och kemoterapeutika i djurfoder – med att det är olämpligt att hantera sådant foder enligt de bestämmelser som gäller för läkemedel redan av det skälet att det volymmässigt rör sig om så stora kvantiteter, men också för att det främst i fråga om framställningen skiljer sig från andra läkemedel och därför inte låter sig inpassas i läkemedelslagstiftningens regelsystem. Dessutom angavs det att om läkemedelslagstiftningen omfattade foder som tillsatts kemoterapeutika skulle detta innebära att en

mängd foder skulle komma att generellt undantas från foderlagstiftningens område och de krav som ställs på bland annat den hygieniska kvaliteten.

Enligt 4 § nuvarande foderlagen får antibiotika eller kemoterapeutiska medel eller andra läkemedel tillsättas foder enbart i veterinärmedicinskt syfte. Det finns således ett förbud i foderlagen mot att använda läkemedel som fodertillsats. Motsvarande bestämmelse finns numera i EG-förordningen om fodertillsatser, med ovan nämnda undantag för koccidiostatika och histomonostatika. EG-förordningar gäller utan vidare som svensk lagstiftning. För att undvika en dubbelreglering i nu aktuellt hänseende bör den nuvarande foderlagens antibiotikabestämmelse inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

Vad gäller hanteringen av foder innehållande läkemedel för att veterinärmedicinskt behandla djur har regeringen och Jordbruksverket, med stöd av bemyndigande i den nuvarande foderlagen, meddelat föreskrifter som genomför foderläkemedelsdirektivet såvitt avser antibiotika och kemoterapeutiska medel. Det föreslås här ingen ändring i detta avseende i nya foderlagen. Det förekommer dock att även andra läkemedel blandas i foder. Det kan exempelvis röra sig om kombinationspreparat av vitamin E och selen i hög koncentration eller om avmaskningsmedel. Det kan ifrågasättas om det inte är mest ändamålsenligt att hanteringen av samtliga foder som innehåller läkemedel regleras i foderlagstiftningen. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande arbete med att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/27/EG av den 31 mars 2004 om ändring av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/28/EG av den 31 mars 2004 om ändring av direktiv 2001/82/EG om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel. Med veterinärmedicinskt läkemedel enligt direktivet avses varje substans eller kombination av substanser som tillhandahålls för att behandla eller förebygga sjukdom hos djur. Varje substans

eller kombination av substanser som är avsedd att tillföras djur i syfte att ställa diagnos eller att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner hos djuret anses också vara ett veterinärmedicinskt läkemedel enligt direktivet. De nya direktiven kommer att medföra omfattande ändringar i läkemedelslagstiftningen. I samband härmed avser regeringen även att behandla frågan om foder innehållande läkemedel helt skall undantas läkemedelslagens tillämpningsområde.

## 8.8 Förbud mot utsläppande på marknaden

**Promemorians bedömning:** Bestämmelserna om förbud mot försäljning eller annan överlåtelse eller användning av foder som har en otillåten beskaffenhet enligt lagen eller som har tillförts vara eller ämne i strid mot lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen bör, med undantag för användning av vilda djur som foder, inte få någon motsvarighet i den nya lagen när det gäller foder till livsmedelsproducerande djur.

**Promemorians förslag:** I den nya lagen införs begreppet utsläppande på marknaden, vilket definieras i gemenskapsrätten.

Utöver vad som gäller enligt EG:s förordningar skall det vara förbjudet att använda eller släppa ut på marknaden foder som

- har en skadlig inverkan på miljön,
- har en sådan beskaffenhet som inte är tillåten enligt bestämmelsen som anger när vilda djur får användas som foder,
- inte uppfyller föreskrivna krav och villkor om upplysnings-skyldighet och om fodersäkerhet för andra djurslag än livsmedelsproducerande djur.

**Skälen för promemorians bedömning och förslag:** Det har konstaterats ovan att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 innehåller regler om att foder inte får släppas ut på marknaden om det inte är säkert. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 innehåller bestämmelser om under vilka villkor fodertillsatser får släppas ut på marknaden, bearbetas eller användas. Detta får ske endast under

förutsättning att de har godkänts med stöd av förordningen, uppfyller föreskrivna villkor för användning och uppfyller villkor för märkning som fastställs i förordningen. Det sagda innebär att den nya lagen inte bör innehålla någon motsvarighet till den nuvarande foderlagens bestämmelser om förbud mot att sälja eller på annat sätt överlåta eller använda foder som har en otillåten beskaffenhet enligt lagen eller som har tillförts vara eller ämne i strid mot lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen när det gäller livsmedelsproducerande djur.

Det finns flera frågor om foders beskaffenhet som inte omfattas av EG-förordningarnas tillämpningsområde. Det bör även i fortsättningen vara förbjudet att sälja, överlåta på annat sätt eller använda sådant foder. Den nya lagens terminologi bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas till gemenskapsrätten. Vid tillämpningen av de nya bestämmelserna om foder i lagen bör – för att tolknings- och tillämpningssvårigheter inte skall uppkomma – därför samma beteckningar användas som i gemenskapens lagstiftning i den betydelse de har i EG-förordningarna. I detta syfte bör därför begreppet utsläppande på marknaden införas i den nya lagen i stället för begreppen sälja eller på annat sätt överlåtas.

När det gäller foder till icke livsmedelsproducerande djur föreslås ovan att frågan om vilka krav som skall ställas på sådant foder bör föreskrivas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. En bestämmelse om att det skall vara förbjudet att släppa ut foder på marknaden som inte uppfyller föreskrivna krav eller villkor om sådant foder bör därför införas i den nya lagen.

Dessutom bör foderlagens övriga bestämmelser om förbud mot försäljning eller annan överlåtelse eller användning i sak föras över till den nya lagen. Detta gäller för det första bestämmelserna om saluförbud för foder som är av sådan beskaffenhet att det kan antas att det är skadligt för miljön. Detsamma gäller för bestämmelsen om förbud mot försäljning m.m. av foder producerat av vilda djur där fodret har en otillåten beskaffenhet enligt lagen. I gemenskapsrätten finns flera direktiv

som innehåller märkningsbestämmelser och krav på upplysningsskyldighet för foder (exempelvis rådets direktiv 79/373/EEG av den 2 april 1979 om saluföring av foderblandningar). Bestämmelser om sådan upplysningsskyldighet har genomförts i myndighetsföreskrifter. Den nuvarande foderlagens förbud mot försäljning eller annan överlåtelse för den som förvärvat en vara för vilken sådan upplysningsskyldighet föreligger (11 §) har inte någon direkt motsvarighet i EG-förordningarna på foderområdet och bör – i konsekvens med detta – i sak föras över till den nya lagen.

## 8.9 Avgifter

**Promemorians förslag:** Bemyndigandet i den nuvarande foderlagen för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att ta ut avgifter i vissa ärenden och för offentlig tillsyn skall tills vidare föras över till den nya lagen.

Det skall även vara möjligt att med stöd av bemyndigandet ta ut avgift i ärenden enligt ABP-förordningen om godkännande och registrering av anläggningar.

**Skälen för promemorians förslag:** Enligt 16 § den nuvarande foderlagen får Jordbruksverket föreskriva att avgifter får tas ut i ärenden enligt 8 och 10 §§. Avgifter tas med stöd av bestämmelsen ut för bland annat godkännande och registrering av vissa anläggningar och mellanhänder inom fodersektorn. Avgiftsuttaget grundar sig på bestämmelser i rådets direktiv 95/69/EG av den 22 december 1995 om villkor och föreskrifter för godkännande och registrering av vissa anläggningar och mellanhänder inom fodersektorn och om ändring av direktiven 70/524/EEG, 74/63/EEG, 79/373/EEG och 82/471/EEG. Direktivet upphör att gälla med verkan från och med den 1 januari 2006 i samband med att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 om foderhygien skall börja tillämpas. Vidare kan i fråga om fodertillsatser avgift för granskning av dokumentation tas ut av en medlemsstat i vissa



fall. Den avgiften grundar sig på rådets direktiv 96/51/EG av den 23 juli 1996 om ändring av direktiv 70/524/EEG om foder-tillsatser. Direktivet upphörde att gälla med verkan från och med den 18 oktober 2004 i samband med att EG-förordningen 1831/2003 om fodertillsatser började tillämpas.

Enligt bestämmelsen får avgifter också tas ut vid beslut om laboratorier för foderanalyser och om analysmetoder. Enligt 16 § får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer dessutom föreskriva om avgifter för tillsyn som utövas enligt lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter eller beslut samt enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

I artikel 27 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 finns bestämmelser om att medlemsstaten får ta ut avgifter för godkännande och registrering av foderanläggningar samt för kostnader för offentlig kontroll. I bestämmelsen finns även grundläggande principer för hur avgiften får beräknas. Bestämmelserna skall tillämpas först från och med den 1 januari 2007.

Mot bakgrund av bland annat de nya EG-reglerna om avgifter beslutade regeringen den 14 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till avgiftssystem för foder-, livsmedels- och djurskyddstillsyn. I uppdraget har ingått att lämna förslag till en avgiftskonstruktion som baseras dels på de kriterier som återfinns i denna EG-förordning, dels på principen att varje tillsynsmyndighet (i tillämpliga fall kommunfullmäktige) själv beslutar om avgiftens storlek för sina respektive tillsynsobjekt. Utredningen har presenterat sitt förslag till ett nytt avgiftssystem den 29 juni 2005 (SOU 2005:52 Avgiftsfinansierad djurskydds-, livsmedels- och foderkontroll). Förslaget är för närvarande föremål för remissbehandling.

Det står klart är att det även i den nya lagen kommer att finnas behov av bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om avgifter för kontroll. m.m. Frågan om hur ett sådant bemyndigande bör utformas och vilka bestämmelser i övrigt som lagen bör innehålla i fråga om avgifter har berörts närmare i betänkandet SOU 2005:52. Det

bör därför inte i den här promemorian lämnas några nya förslag som rör avgifter för kontrollen, utan det bemyndigande som finns i den nuvarande lagen bör tills vidare i sak föras över till den nya lagen. Det bör framhållas att regeringen har för avsikt att behandla frågan om ett nytt avgiftssystem och de ändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 som föreslås i den här promemorian i samma proposition till riksdagen.

Bemyndigandet att föreskriva om avgifter för kontrollen bör ge utrymme för regeringen att låta en annan myndighet än Jordbruksverket föreskriva om avgifter för offentlig kontroll i de fall annan myndighet än Jordbruksverket utövar offentlig kontroll enligt lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Den möjligheten kan utnyttjas till exempel i fråga om offentlig kontroll av animaliska biprodukter på slakterier.

Det krävs även i fortsättningen lagstöd för att berörda myndigheter skall kunna föreskriva om avgifter i ärenden om godkännande och registrering av foderanläggningar i enlighet med EG-förordningarna. Det kan också fortfarande finnas behov för Jordbruksverket att kunna föreskriva om avgifter i ärenden som rör frågor som faller utanför tillämpningsområdet för kontrollförordningen och som regleras genom bemyndigandena i 8 och 10 § i den gällande foderlagen. Den nuvarande avgiftsbestämmelsen i 16 § foderlagen bör därför – med vissa justeringar – föras över till den nya lagen.

Enligt 9 § i den nuvarande provtagningslagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om avgifter för en myndighets kostnader för bland annat kontroll, godkännande och registrering enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller beslut meddelade med stöd av lagen eller enligt ABP-förordningen. Eftersom den nya lagens tillämpningsområde har vidgats till att omfatta samtliga frågor om animaliska biprodukter bör denna bestämmelse i sak föras över till den nya lagen.

## 8.10 Särskilt om foderkontrollens organisation

**Promemorians förslag:** Offentlig kontroll enligt lagen, föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen och de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall, om inte annat föreskrivits av regeringen, utövas av Jordbruksverket och kommunerna (kontrollmyndigheter).

Jordbruksverket får rätt att överlämna åt länsstyrelsen eller annan myndighet att utöva offentlig kontroll.

Jordbruksverket skall samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämna råd och hjälp i denna verksamhet.

**Skälen för promemorians förslag:** Tillsynen över att foderlagstiftningen följs utövas enligt 12 § i den nuvarande foderlagen av Jordbruksverket. Den nuvarande foderkontrollen hos jordbruksföretagen sker i begränsad omfattning och har i första hand varit inriktad på fall där misstanke om att djur utfodras med undermåligt foder eller att fodertillsatser används på ett otillåtet sätt (prop. 1984/85:149 s. 10). Tonvikten på foderkontrollen ligger i stället på företag som tillverkar foder i kommersiell skala. I och med att de nya EG-bestämmelserna börjar gälla kommer det emellertid bli nödvändigt att genomföra en mer omfattande foderkontroll. Detta gäller särskilt kontrollen av foder i primärproduktionsledet.

Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002 och (EG) nr 183/2005 omfattar uttryckligen alla former av primärproduktion av foder och de skyldigheter som föreskrivs i förordningarna riktar sig till bland annat jordbruksföretag. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 är primärproducenterna skyldiga att följa bland annat vissa föreskrivna hygienkrav beträffande lokalers utformning och utrustning m.m. De skall vidare se till att hanteringen och transporten av foder är sådan att kontaminering förhindras. Det föreskrivs även en skyldighet om att föra journal. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 fastställs villkoren för offentlig kontroll av primärproduktionsanläggningar i såväl livsmedelföretag som

foderföretag. För att offentlig kontroll skall kunna genomföras inom foderområdet i enlighet med de nya kraven för primärproduktionen krävs en avsevärt utökad kontrollorganisation. Det nu redovisade innebär således att det är nödvändigt att peka ut en eller flera myndigheter som skall ansvara för kontrollen av fodersäkerheten i primärproducentledet.

Som konstaterats ovan sker i dag endast i begränsad omfattning kontroll av efterlevnaden av foderlagstiftningen hos primärproducenter. Däremot sker kontroll av efterlevnaden av annan lagstiftning ute på gårdarna av kommuner och länsstyrelser. Det kan också nämnas i detta sammanhang att innebörden av det nya livsmedelsbegreppet innebär att en primärprodukt generellt sett i framtiden kan komma att betraktas som livsmedel på ett tidigare stadium än vad som är fallet i dag. De flesta jordbruksföretag är också att betrakta som livsmedelsföretagare enligt definitionerna i EG-förordningarna. Frågan hur kontrollen av primärproducenterna av livsmedel skall hanteras har behandlats ovan i avsnitt 7.12.

En allmän utgångspunkt för ansvarsfördelningen mellan olika kontrollmyndigheter bör vara att det inom ett och samma lagstiftningsområde så långt som möjligt finns en enhetlig kontrollorganisation. Ett lagstiftningsområde bör i det sammanhanget avgränsas utifrån det huvudsakliga syfte som regelverket skall fylla.

Tillsyns- och kontrollfunktionen innefattar dels uppgifter som föreskrivande och samordnande myndighet, dels uppgiften som operativ kontrollmyndighet. När det gäller valet av operativ kontrollmyndighet finns flera faktorer som måste beaktas. Av grundläggande betydelse är att kontrollen organiseras på sådant sätt att den enskilde verksamhet inte störs i större omfattning än vad som är nödvändigt. Det är särskilt viktigt att denne inte i onödan belastas med kontrollbesök från olika kontrollmyndigheter inom kortare tidsperioder.

Omfattningen av kontrollen av primärproduktionen av foder, som ligger inom Jordbruksverkets ansvarsområde i egenskap av

central kontrollmyndighet, kan uppskattas enligt följande. Mot bakgrund av dels att kontroll av livsmedel i väsentlig grad sker också senare i produktionskedjan, dels att kontrollen av kommersiellt producerat foder sker även tidigare i kedjan bör en rimlig nivå på omfattningen av kontrollerna inledningsvis vara att 1 procent av jordbruksföretagen årligen besöks i syfte att kontrollera hanteringen av bland annat foder. Detta kan jämföras med dagens riktlinje för kommunerna om att 30 procent av animalieproducenterna skall besökas för kontroll av djurskyddsbestämmelser. Med cirka 80 000 jordbruksföretag i landet skulle denna omfattning av kontrollerna innebära cirka 800 besök årligen i hela landet.

Den nu redovisade omfattningen av kontrollen av primärproduktionen av bland annat foder ställer således stora krav på en kontrollorganisation som är geografiskt spridd i landet och som kan ske på lokal nivå. Detta kan hanteras på flera sätt.

Om Jordbruksverket skall utöva offentlig kontroll i egen regi framstår två alternativ som möjliga, nämligen att kontrollen utförs av veterinärer verksamma inom den statliga Distriktsveterinärorganisationen (DVO) eller att Jordbruksverket bygger upp en särskild kontrollorganisation för ändamålet. Mot alternativet att distriktsveterinärerna skulle utföra kontrollerna kan invändas att dessa i sin ordinarie funktion endast besöker animalieproducenter och alltså inte övriga jordbruksföretag i primärproduktionen. Vidare utnyttjar inte alla animalieproducenter DVO:s tjänster, vilket bland annat beror på att mera specialiserade former av animalieproduktion, som exempelvis slaktkycklinguppfödning, anlitar veterinärer med specialistfunktion som tillhandahålles av näringen själv. Mot alternativ talar dessutom att DVO inte har full geografisk täckning över landet då inom vissa områden privata veterinärer svarar för djursjukvården. Mot alternativet att Jordbruksverket skulle bygga upp en särskild landstäckande kontrollorganisation talar i första hand de höga kostnader som detta skulle innebära.

Av central betydelse är även att kontrollmyndigheten kan tillhandahålla en god och effektiv kontroll. Kommunerna

ansvarar i dag, med stöd av livsmedelslagen (1971:511), för en stor del av den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan, dock inte beträffande primärproduktionen. Som framgår av avsnitt 7.12 föreslås kommunerna dock tilldelas ansvaret att utöva operativ kontroll av livsmedelslagstiftningen på gårdarna. Kommunerna har god kännedom om livsmedelhantering vilket skulle gagna kontrollen även inom primärproduktionen av foder som ju är en del av livsmedelskedjan. Kommunerna ansvarar vidare för miljötillsynen enligt miljöbalken och djurskyddstillsynen inom primärproduktionen med stöd av djurskyddslagen (1988:534). I djurskyddslagen finns bestämmelser om foder varför djurskyddsinspektörerna redan i dag, till viss del, är inblandade i kontrollen av foderhanteringen hos animalieproducenter. Enligt den nuvarande lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. finns möjlighet för Jordbruksverket att överlåta åt kommun att utöva tillsyn över bestämmelserna om animaliska biprodukter. Den nya lagen föreslås omfatta även hanteringen av dessa biprodukter och kommunerna bör fortsättningsvis ha en roll i den offentliga kontrollen av detta regelverk. Mot denna bakgrund framstår det som mest ändamålsenligt att låta kommunerna ansvara även för den offentliga kontrollen av foder på lokal nivå. Det bör också finnas möjlighet för kommuner att samverka vid sådan kontroll (se nedan avsnitt 8.12.).

Denna förändring bör inte innebära att antalet kontrollobjekt för kommunerna ökar. Däremot skulle det medföra att jordbrukarna i den totala offentliga kontrollen av deras företag fick färre besök och av ett mindre antal olika inspektörer. Detta är något som är eftersträvänsvärt i syfte att höja effektiviteten i den offentliga kontrollen och som ett medel för att motverka kostnadshöjningar för såväl myndigheter som för de företagare som skall kontrolleras. Det bör även vara en målsättning att företagarna inte utsätts för flera kontrollbesök än nödvändigt. Få besök per animalieproducent är samtidigt önskvärt från smittskyddssynpunkt.

Frågan om hur foderkontrollen i primärproduktionen skall finansieras har varit föremål för en statlig utredning (SOU 2005:52). Betänkandet är under remissbehandling.

För vissa delar av kontrollen av foder och animaliska biprodukter kan omständigheterna vara sådan att starka skäl talar för att andra statliga myndigheter än Jordbruksverket bör ha det operativa kontrollansvaret. Dit hör till exempel kontrollen av hanteringen av animaliska biprodukter på slakterier (se nedan avsnitt 8.11). Det bör därför öppnas en möjlighet i den nya lagen för regeringen att föreskriva att kontrollen i vissa frågor skall utföras av en annan statlig myndighet.

Det samordnande ansvaret för kontrollen av foder och animaliska biprodukter samt rätten att meddela föreskrifter om kontrollens bedrivande bör även i fortsättningen ligga på Jordbruksverket. Det får förutsättas att Jordbruksverket och andra föreskrivande myndigheter inom närliggande kontrollområden – exempelvis livsmedels- och djurskyddsområdena – samråder vid framtagandet av föreskrifter.

Jordbruksverket har enligt 12 § i den nuvarande foderlagen möjlighet att överlåta tillsyn till länsstyrelsen och andra myndigheter. Enligt förarbetena (prop. 1992/93:119 s. 40) avses med annan myndighet främst Statens veterinärmedicinska anstalt som utför analyser och konsulteras vid tillsyn. Denna möjlighet bör finnas även i fortsättningen och en bestämmelse med motsvarande innehåll bör därför överföras till den nya lagen.

Såsom sagts ovan bör Jordbruksverket ha ett samordningsansvar för övriga kontrollmyndigheters verksamhet. I syfte att lyfta fram och tydliggöra verkets samordnande och stödjande funktion bör den uppgiften – i likhet med vad som gäller i fråga om Djurskyddsmyndighetens och Livsmedelsverkets samordningsansvar – framgå direkt av lagen.

### 8.11 Offentlig kontroll av regelverket om animaliska biprodukter hos livsmedelsföretagare

**Promemorians förslag:** Regeringen skall föreskriva att Livsmedelsverket skall utöva offentlig kontroll över att livsmedelsföretagare uppfyller kraven i ABP-förordningen.

I de fall regeringen har föreskrivit att vissa uppgifter i den offentliga kontrollen skall utövas av annan kontrollmyndighet än Jordbruksverket och länsstyrelserna skall även denna myndighet överlämna vissa kontrolluppgifter åt kommun.

**Skälen för promemorians förslag:** I dag gäller som huvudregel att tillsynen över regelverken om foder och animaliska biprodukter utövas av Jordbruksverket. Enligt lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m., som enligt gällande rätt omfattar hanteringen av animaliska biprodukter, finns dock en möjlighet för regeringen att föreskriva att annan myndighet får utöva tillsyn enligt lagen. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i förordningen till lagen föreskrivit att Livsmedelsverket svarar för vissa uppgifter. Såsom framgår av avsnitt 8.3.1 föreslås att bestämmelserna om animaliska biprodukter skall överföras till en ny lag om foder och animaliska biprodukter. Detta innebär att bestämmelserna om vilken myndighet som skall utöva offentlig kontroll enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen måste anpassas efter detta förhållande.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 finns särskilda bestämmelser om den offentliga kontrollen av produkter av animaliskt ursprung avsedda för livsmedel. Tillämpningsområdet för förordningen sammanfaller helt eller delvis med bland annat lagarna om livsmedel, foder och provtagning på djur, m.m. Förordningen tillämpas enbart på verksamhet och personer som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004, dvs. livsmedelsföretag och livsmedelsföretagare. Enligt artikel 4.2 i förordningen skall



den behöriga myndigheten kontrollera att livsmedelsföretagare uppfyller kraven i bland annat ABP-förordningen.

Hanteringen av kött på slakterier skall ske i enlighet med livsmedelslagstiftningen. När produkten inte längre utgör ett livsmedel utgör den en animalisk biprodukt som omfattas av reglerna i ABP-förordningen. När det gäller den offentliga kontrollen av ABP-förordningen hos livsmedelsföretag, exempelvis slakterier, framstår det som mest ändamålsenligt att den myndighet som i allmänhet genomför kontroll vid slakterier också svarar för kontrollen av ABP-förordningen. Det torde i första hand vara Livsmedelsverket som skall ansvara för denna kontroll. I den mån en kommun ansvarar för den faktiska tillsynen hos ett visst livsmedelsföretaget bör Livsmedelsverket kunna lämna över biproduktskontrollen till en kommun. Det bör därför föras in en bestämmelse i lagen om att myndighet som efter regeringens förordnande är kontrollmyndighet får lämna över kontrollen till en kommun.

## 8.12 Kommunal samverkan i den offentliga kontrollen

### 8.12.1 Kommunal samverkan

**Promemorians förslag:** Kommuner skall kunna träffa avtal om att tillsynsuppgifter som en kommun har skall fullgöras av en annan kommun och att en person som är anställda av en kommun skall få fatta beslut på annan kommuns vägnar.

**Skälen för promemorians förslag:** Från och med den 1 juli 2005 finns möjligheter för kommuner att inom djurskyddsområdet och livsmedelsområdet anlita en annan kommun för att utföra vissa tillsynsuppgifter (se regeringens proposition 2004/05:72 Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn). Denna möjlighet finns även enligt miljöbalken. Kommunen ges rätt att träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen

har enligt djurskyddslagen (1988:534) och livsmedelslagen (1971:511) skall fullgöras av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får vidare, efter överenskommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Uppdraget kan inte avse ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900), det vill säga ärenden som exempelvis avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

En möjlighet till samverkan genom avtal kan vara av betydelse framför allt för mindre och resurssvaga kommuner. Ett utökat samarbete skulle kunna minska sårbarheten i den enskilda kommunen och samtidigt ge inspektörerna samma möjligheter att specialisera sig som inspektörer i större kommuner. Det kan många gånger framför allt i kommuner med mindre antal ärenden framstå som mer praktiskt att anlita en kommun för att utföra vissa uppgifter än att använda sig av de möjligheter kommunallagen ger i fråga om samarbetsformer (3 kap. 3 a § kommunallagen). Det kan också antas att möjligheten att samverka i denna form blir mer attraktiv om den kan användas med generellt oberoende av vilken verksamhet som kontrollen gäller.

Sammantaget bör kommunerna således få samma möjligheter att anlita andra kommuner för att utföra uppgifter inom foderkontrollen och kontrollen av animaliska biprodukter som de i dag har på djurskydds- och livsmedelsområdena.

När det gäller den närmare innebörden av de föreslagna samverkansformerna kan följande sägas. En utgångspunkt för förslaget är att varje kommun skall behålla ansvaret för sin verksamhet även om kommunen anlitar personal som är anställd i en annan kommun. Den föreslagna möjligheten att delegera själva beslutanderätten till andra kommuners personal innebär att den anställde ges rätt att handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta beslut i ärendena i den delegerande kommunens namn. Delegeringen medför inte att

arbetsgivarförhållandena ändras utan delegaten är fortfarande formellt sett anställd i den andra kommunen. I sekretesshänseende kommer den anställde dock att betraktas som en del av den delegerande kommunen, jämför 1 kap. 6 § och 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). Delegeringen skiljer sig till sin natur i princip inte från den delegering av beslutsrätt som en kommunal nämnd enligt kommunallagens bestämmelser har rätt att lämna till anställda i den egna kommunen. Därutöver innebär förslaget att kommunerna ges möjlighet att genom avtal lämna över vissa uppgifter till en annan kommun utan att beslutanderätten överlämnas. Det kan exempelvis röra sig om inspektioner, provtagningar eller andra utredningar av betydelse för kontrollen.

### **8.12.2 Möjligheter till ingripanden mot kommuner vid brister i kontrollen**

#### **8.12.2.1 Föreläggande**

**Promemorians förslag:** Jordbruksverket skall ges befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag att avhjälpa bristen. Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser vara nödvändiga för att den påtalade bristen skall kunna avhjälpas.

**Skälen för promemorians förslag:** Inom livsmedels- och djurskyddsområdet utövar bland annat Livsmedelsverket och Djurskyddsmyndigheten samt länsstyrelsen något som kan beskrivas som tillsyn över den kommunala tillsynen. Från och med den 1 juli 2005 ger livsmedels- och djurskyddslagstiftningarna tillsynsmyndigheterna möjligheter att ingripa mot en kommun som brister i tillsynen i syfte att åstadkomma en bättre och mer likvärdig tillsyn över landet (Se prop. 2004/05:72).

Livsmedelsverket och länsstyrelsen har möjlighet att rikta ett föreläggande med krav på åtgärder mot en kommun som brister i tillsynen.

Det är av stor betydelse att även foderkontrollen på lokal nivå blir likvärdig över landet när kommunerna får detta ansvar. Även kontrollen av hanteringen av animaliska biprodukter på kommunal nivå bör vara likvärdig över landet. Dessutom ställer Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 stora krav på en nationellt samordnad och likvärdig offentlig kontroll av livsmedels- och foderlagstiftningen samt av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. På samma sätt som gäller inom livsmedels- och djurskyddsområdet bör därför även Jordbruksverket ha de instrument som behövs för att kunna ingripa mot en kommun som brister i den offentliga kontrollen. Det bör följaktligen införas en möjlighet i den nya lagen för Jordbruksverket att rikta ett föreläggande mot en kommun som brister i sina kontrolluppgifter. För att ett sådant föreläggande skall kunna utfärdas måste det stå klart att kommunen i fråga inte fullgjort en förpliktelse som åligger den enligt lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Genom att utfärda ett föreläggande kan den statliga myndigheten klargöra för en kommun i vilka avseenden som kritik kan riktas mot dess foderkontroll eller till uppgifter som är knutna till kontrollen och därigenom ge kommunen möjlighet att åtgärda bristerna. Exempel på situationer då föreläggandemöjligheten kan användas är en kommuns upprepade underlåtenhet att rapportera om kontrollverksamheten till den centrala myndigheten eller underlåtenhet att upprätta en kontrollplan.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att Tillsynsutredningen i sitt slutbetänkande (2004:100) föreslagit att det inom samtliga områden där kommuner har tillsynsuppgifter bör införas en generell möjlighet för en statlig myndighet att ingripa mot en kommun genom föreläggande med krav på åtgärder.

### 8.12.2.2 Överflyttning av kontrollansvaret

**Promemorians förslag:** Jordbruksverket skall i samråd med en kommun få besluta att offentlig kontroll av en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till Jordbruksverket. Ett sådant beslut skall få fattas om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det annars finns särskilda skäl.

Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter i den offentliga kontrollen när det gäller en viss verksamhet, skall regeringen på ansökan av Jordbruksverket kunna besluta att kontrollen av verksamheten skall flyttas över till Jordbruksverket.

Den myndighet som tagit över den offentliga kontrollen av en viss verksamhet skall ha rätt att ta ut den avgift som kommunen tidigare ha kunnat ta ut för kontrollen.

**Skälen för promemorians förslag:** Det har konstaterats ovan att Sverige medlemskap i EU ställer stora krav på samordning och likvärdig offentlig kontroll. Bland annat av detta skäl har Livsmedelsverket och länsstyrelserna enligt livsmedelslagen och djurskyddslagen möjlighet att för en tid ta över en kommuns ansvar för tillsynen över en viss verksamhet, även om kommunen motsätter sig detta. Det samhälleliga ansvaret för att upprätthålla en väl fungerande foderkontroll och kontroll av hanteringen av animaliska biprodukter väger så tungt att det får anses motiverat att även i den nya lagen införa bestämmelser som gör det möjligt för Jordbruksverket att med tvång kunna överföra ansvaret för den offentliga kontrollen från en kommun till verket. En sådan tvångsöverflyttning av kontrollansvaret bör emellertid komma i fråga endast som en sista utväg vid mycket allvarliga eller långvariga brister i en kommuns offentliga kontroll. Redan det förhållandet att det finns en möjlighet för staten att tillgripa en sådan åtgärd torde ha en avsevärd preventiv verkan. Det kan

därför antas att överflyttningsinstrumentet i praktiken kommer att utnyttjas i mycket liten utsträckning.

Det kan även nämnas att Tillsynsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2004:100) har föreslagit att det bör vara möjligt att tvångsvis överflytta ansvaret att utöva viss tillsyn över ett visst tillsynsområde från en kommun som grovt eller under längre tid har misskött sig till en statlig myndighet.

Det bör vidare – också det i likhet med vad som gäller på livsmedels- och djurskyddsområdena – öppnas en möjlighet för en statlig myndighet att i samråd med en kommun ta över den offentliga kontrollen för en viss anläggning i sådana fall då verksamheten exempelvis har särskilt stor omfattning eller är komplicerad. En sådan frivillig överflyttning av kontrollansvaret kan komma att aktualiseras framförallt när det gäller anläggningar över vilka den offentliga kontrollen kräver särskild kompetens hos inspektören.

Den myndighet som har tagit över den offentliga kontrollen över visst objekt bör också ha rätt att uppbära den avgift som kommunen tidigare kunnat ta ut för kontrollen.

Beslut om överflyttande av en kommuns ansvar för den offentliga kontrollen över en viss anläggning bör – i de fall då kommunen och Jordbruksverket inte är överens – fattas av regeringen på ansökan av verket. Om kommunen i fråga är överens med Jordbruksverket om att ansvaret bör flyttas från kommunen bör det däremot vara tillräckligt att den myndighet som skall ta över kontrolluppgiften fattar beslut om övertagandet. Initiativ till en sådan frivillig överflyttning kan komma från Jordbruksverket eller från berörd kommun.

Som förutsättning för att kontrollansvaret över en anläggning skall kunna flyttas mot en kommuns vilja bör gälla att det kan konstateras att kommunen grovt eller under en längre tid har brutit mot gällande kontrollkrav rörande anläggningen. Såväl en enstaka grov överträdelse som upprepade försummelser eller brister av mindre allvarlig karaktär som sträcker sig över en längre tidsperiod bör kunna utgöra grund för en överflyttning av kontrollansvaret.

Det bör självfallet vara möjligt att – om förhållandena ändras – lämna tillbaka kontrollansvaret till kommunen. Beslut om detta bör fattas av den myndighet som har beslutat i frågan om överflyttning av kontrollansvaret. Om Jordbruksverket anser att ett övertaget kontrollansvar kan lämnas tillbaka till kommunen och verket inte självt är behörigt att besluta i frågan skall det alltså överlämnas frågan till regeringen för prövning. Även en kommun kan hos regeringen ansöka om att få tillbaka kontrollansvaret.

Det är naturligt att i första hand rikta ett föreläggande med krav på åtgärder mot en kommun som inte uppfyller sina åligganden. Först när det kunna konstateras att ett föreläggande inte följts bör det i normalfallet komma i fråga att överväga möjligheten att tvångsvis ta över kontrollansvaret för en viss anläggning även om det tidigare inte funnits anledning eller möjlighet att förelägga kommunen att fullgöra en kontrollskyldighet som rör den aktuella anläggningen. Det bör därför inte vara ett absolut krav att ett beslut om flyttning av kontrollansvaret skall föregås av ett föreläggande.

### 8.13 Rapporteringsskyldighet

**Promemorians förslag:** I den nya lagen skall det införas ett bemyndigande för regeringen eller de centrala kontrollmyndigheterna att kunna ålägga de myndigheter eller de kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna den information som kan behövs i de centrala respektive regionala kontrollmyndigheternas kontroll- och beredskapsarbete.

**Skälen för promemorians förslag:** Som redogjorts för i avsnitt 6.12 har de centrala och – i förekommande fall – regionala myndigheterna ett ansvar att i landet och i länet leda och samordna den offentliga kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Detta arbete förutsätter att de samordnande myndigheterna har tillgång till tillförlitlig och

jämförbar information från de operativa myndigheterna. De centrala myndigheterna ansvarar också för att det upprättas beredskapsplaner och kontrollplaner i enlighet med kontrollförordningens bestämmelser där den lokala och regionala nivån har beaktats. EU:s regelverk om offentlig kontroll ställer också krav på rapportering från medlemsstaterna till kommissionen om kontrollen på livsmedels-, djurskydds- och djurhälsoområdet. De operativa myndigheternas rapportering och uppgiftslämnande utgör således viktiga inslag i kontrollverksamheten och är en förutsättning för att kontrollförordningens bestämmelser skall kunna verkställas.

Den 1 juli 2005 infördes i livsmedelslagen och djurskyddslagen möjligheter för regeringen eller efter regeringens bemyndigande Livsmedelsverket respektive Djurskyddsmyndigheten att föreskriva om en skyldighet för kommuner eller andra operativa myndigheter att rapportera in uppgifter till de myndigheter som har ett samordnande ansvar för tillsynen. I de frågor som faller inom tillämpningsområdet för dessa lagar finns således redan lagstöd för de samordnande myndigheterna att inhämta nödvändiga uppgifter från kommuner och andra operativa myndigheter. Tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 sammanfaller emellertid även med tillämpningsområdet för den nya lagen om foder och animaliska biprodukter. Motsvarande bemyndigande som finns i livsmedelslagen och djurskyddslagen bör införas även i denna lag. Möjligheten att ålägga rapporteringsskyldighet bör dock även omfatta kontrollorgan till vilken en behörig myndighet med stöd av artikel 5 i den ovan nämnda EG-förordningen har överlämnat särskilda uppgifter i den offentliga kontrollen.

#### **8.14 Föreskrifter om den lokala offentliga kontrollen bedrivande**

<p><b>Promemorians förslag:</b> I den nya lagen skall det finnas ett bemyndigande för regeringen eller efter regeringens bemyndigande de centrala kontrollmyndigheterna att meddela</p>
---



föreskrifter om hur den offentliga kontrollen skall bedrivas på lokal nivå.

**Skälen för promemorians förslag:** Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 ställer långtgående krav på nationell samordning och styrning av den offentliga kontrollen inom områdena för foder, livsmedel, djurhälsa och djurskydd. Den nationella kontrollplanen skall täcka samtliga dessa verksamhetsområden samt i viss mån även växtskyddsområdet. En förutsättning för att förordningens övergripande mål skall kunna uppnås är att den operativa kontrollen bedrivs på ett likvärdigt sätt inom dessa verksamhetsområden. Ett sätt att öka likformigheten inom den operativa offentliga kontrollen är att utfärda bindande föreskrifter om hur kontrollen konkret skall bedrivas.

Såväl Livsmedelsverket som Djurskyddsmyndigheten har i dag rätt att meddela sådana föreskrifter. Det finns således goda möjligheter att med stöd av livsmedelslagen och djurskyddslagen styra upp och öka likvärdigheten i den offentliga kontrollen inom dessa områden. EG:s regelverk om offentlig kontroll ställer dock likadana krav på samordning mellan kontrollmyndigheterna inom närliggande kontrollområden, exempelvis foder och djurhälsa. Den offentliga kontrollen skall enligt kontrollförordningens bestämmelser ske i alla led av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. För foderkontrollens del innebär detta att den operativa kontrollen på lokal nivå behöver ske i större omfattning än vad som är fallet i dag. Kommunerna kommer att få en betydande roll i genomförande av denna kontroll (se ovan avsnitt 8.10). Det är av stor betydelse för tillämpningen av EG:s regelverk om offentlig kontroll att de centrala myndigheterna har rättsliga möjligheter att styra upp och öka likvärdigheten i kontrollen i kommunerna. Jordbruksverket bör därför uttryckligen i lag ges rätt att utfärda bindande föreskrifter om hur foderkontrollen konkret skall bedrivas.

### 8.15 Föreskrifter om foderföretagares egenkontrollprogram

**Promemorians förslag:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall ha rätt att meddela föreskrifter om foderföretagares egenkontroll.

**Skälen för promemorians förslag:** I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 ställs bland annat krav på att foderföretagare i led efter primärproduktionen skall inrätta, genomföra och upprätthålla ett eller flera permanenta förfaranden, grundade på HACCP-principerna och att man skall kunna visa de behöriga myndigheterna att man uppfyller dessa krav. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 reglerar den offentliga kontrollen av foderföretag. Enligt bestämmelserna i artikel 31 i förordningen får den behöriga myndigheten utfärda ett godkännande endast om foderföretagaren visat att företaget uppfyller alla relevanta krav i foder- eller livsmedelslagstiftningen. Av detta kan slutsatsen dras att även förekomsten av för verksamheten lämpliga HACCP-system utgör att sådant krav som skall tillgodoses för att en anläggning skall kunna godkännas. Detta utesluter dock inte att det kan finnas behov av generella bestämmelser om godkännande av företagets egenkontrollprogram. I den nya lagen bör – på motsvarande sätt som i den nya livsmedelslagen enligt avsnitt 7.7 – införas en bestämmelse om egentillsyn.

### 8.16 Åtgärder vid bristande efterlevnad

**Promemorians förslag:** Den nuvarande foderlagens bestämmelser om tillsyn i 12–15 §§ förs över till den nya lagen. Bestämmelserna skall även gälla offentlig kontroll av regelverket om animaliska biprodukter. Det tydliggörs att bestämmelserna om förelägganden, förbud, vite och övriga ingripanden samt rättelse skall tillämpas utöver vad som följer av de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

En skyldighet införs för den som är föremål för offentlig kontroll att tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen skall kunna genomföras.

**Skälen för promemorians förslag:** Den nu gällande foderlagen innehåller flera bestämmelser om kontrollmyndigheter och tvångsåtgärder som kontrollmyndigheten får vidta för att lagen, övriga författningar och de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall följas. De nya EG-förordningarna behöver kompletteras av bestämmelser om offentlig kontroll för att kunna verkställas i sin helhet. Det materiella innehållet i dessa bestämmelser bör därför överföras till den nya lagen om foder och animaliska biprodukter. Bestämmelserna bör vidare anpassas efter det nya gemenskapsregelverkets terminologi om offentlig kontroll (se ovan avsnitt 6.5).

En grundläggande förutsättning för att kontrollmyndigheterna skall kunna säkerställa efterlevnaden av foderlagstiftningen är att myndigheterna har tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket. Enligt bestämmelserna i den gällande foderlagen har tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela förelägganden och förbud för att lagen eller föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Förelägganden och förbud får också förenas med vite. Myndigheten får även förordna om rättelse på bekostnad av den som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen, föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen, och enligt myndighetens föreläggande. Vidare finns möjligheter för myndigheten att ta om hand foder i vissa särskilt angivna fall för att förhindra att foder överläts i strid med lagen eller någon EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Denna möjlighet står även till buds om ett föreläggande eller förbud inte följs. Foder som har tagits om hand skall förstöras på ägarens bekostnad. Ägaren till sådant foder får dock göra detta dugligt till utfodring eller användning för annat ändamål under tillsynsmyndighetens kontroll.

I artikel 54 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 föreskrivs särskilda åtgärder som den behöriga myndigheten skall vidta vid bristande efterlevnad av bland annat foderlagstiftningen. Av artikeln följer också att andra åtgärder än de uppräknade får vidtas av myndigheten om de anses motiverade. Bestämmelserna i kontrollförordningen om administrativa åtgärder vid bristande efterlevnad är direkt tillämpliga av den behöriga myndigheten. Flera av åtgärderna motsvaras i flera fall av gällande bestämmelser i de berörda lagarna. Några av de uppräknade åtgärderna är nya i den meningen att de inte tidigare varit föremål för en preciserad författningsreglering. De berörda bestämmelserna i lagarna skall både komplettera EG-bestämmelserna i förordningarna och tillämpas i de övriga fall som inte omfattas av gemenskapsrätten. För att undvika en dubbelreglering från gemenskapsrättssynpunkt bör emellertid bestämmelserna i lagarna om förelägganden, förbud, vite och övriga administrativa ingripanden anpassas efter detta förhållande. I bestämmelserna om föreläggande, förbud och vite m.m. i den nya lagen bör därför förtydligas att åtgärderna får vidtas utöver vad som följer av de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

Den kontroll som bedrivs inom berörda områden skall givetvis verifiera efterlevnaden inte bara av nationella bestämmelser, utan även av sådana som återfinns i EG-förordningar som lagarna kompletterar. För att tydliggöra att så är fallet bör gällande bestämmelser om kontrollmyndigheternas befogenheter i respektive lag kompletteras på så sätt att kontrollansvaret och möjligheterna att meddela förelägganden och förbud m.m. även omfattar de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

Enligt artikel 4.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 skall den behöriga myndighet som medlemsstaten utser se till att foder- och livsmedelsföretagarna är skyldiga att undergå de inspektioner som genomförs i enlighet med förordningen och att bistå myndighetens personal när det genomförs sina uppgifter. För att den behöriga myndigheten skall kunna verkställa denna bestämmelse bör det i den nya lagen om

foder och animaliska biprodukter införs en skyldighet för den som är föremål för offentlig kontroll att tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen skall kunna genomföras.

## 8.17 Biträde av polismyndigheten

**Promemorians förslag:** Vid kontroll skall den som utför kontrollen ha rätt att hos polismyndigheten begära den hjälp som behövs för att kontrollen skall kunna genomföras. Biträde av polismyndigheten får begäras endast när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att inspektionen inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

**Skälen för promemorians förslag:** Polisen har enligt ett stort antal författningar skyldighet att i olika sammanhang bistå myndigheter med handräckning. Bakgrunden till polisens skyldighet att på begäran av annan myndighet bistå med handräckning är polisens befogenhet att använda våld i vissa situationer. En handräckningsbegäran skall dock ske först sedan den begärande myndigheten konstaterat att uppgiften inte kan lösas utan biträde av polisen. Det är angeläget att motverka att polisens resurser används för att verkställa tillsynsmyndighetens beslut i fall där polisens särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld inte är nödvändig. Myndigheten bör vid en begäran om biträde visa på konkreta omständigheter som gör det antagligt att biträde krävs för att uppgiften skall kunna utföras. I den nya foder och biproduktslagen bör det därför införas en bestämmelse att biträde av polismyndigheten endast skall kunna ske när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kommer att kunna utföras utan att polisens särskilda befogenhet att använda våld behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl för begäran.

## 8.18 Straffbestämmelser m.m.

### 8.18.1 Straff och förverkande m.m.

**Promemorians förslag:** Den nuvarande foderlagens bestämmelser om straff och förverkande förs i princip över till den nya lagen. Även den nuvarande bestämmelsen om att det inte döms till ansvar enligt lagen för gärning som omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud som har överträtts skall föras över till den nya lagen. Dessa bestämmelser skall gälla för överträdelser av bestämmelserna om animaliska biprodukter.

Straffskalan ändras så att om ett uppsåtligt brott mot den nya lagen innebär att en förpliktelse av väsentlig betydelse från hälsosynpunkt har åsidosatts, får det inte dömas till böter. I dessa fall skall fängelse om högst två år kunna dömas ut.

**Skälen för promemorians förslag:** Bestämmelser om straffrättsliga sanktioner finns i 17 § i den nuvarande foderlagen. I bestämmelsen straffbeläggs överträdelser av i lagen angivna centrala förpliktelser. Vidare straffbeläggs överträdelser av föreskrifter eller åsidosättande av villkor eller förbud som meddelats med stöd av lagen eller som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Dessutom straffbeläggs en underlåtelse att tillhandahålla upplysningar och handlingar på begäran av en tillsynsmyndighet. Både uppsåtliga och oaktsamma brott är straffbelagda. Straffsatsen är böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall får inte dömas till ansvar enligt lagen. Inte heller får den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud dömas till ansvar enligt lagen för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Ansvar inträder dessutom inte heller om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

De straffbestämmelser som finns i den nuvarande foderlagen bör i sak överföras även till den nya lagen om foder och

animaliska biprodukter. Den nya paragrafens utformning måste dock anpassas till det förhållandet att flertalet av de straffbelagda förpliktelser som i dag finns i foderlagen eller i föreskrifter meddelade med stöd av lagen numera återfinns i de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Dit hör bland annat skyldigheten att på marknaden släppa ut endast sådant foder som är säkert eller uppfyller särskilt uppställda krav, att endast släppa ut fodertillsatser på marknaden som är godkända enligt gemenskapsrätten eller att hantera foder i enlighet med uppställda hygienkrav. Paragrafen måste även anpassas efter det förhållandet att den placeras in i en ny lag med en delvis annan rättslig systematik än nu gällande lag, där lagens tillämpningsområde är vidgat till att omfatta även hanteringen av animaliska biprodukter och där flera av de nu gällande kraven på fodersäkerhet för foder till andra djurslag än livsmedelsproducerande djur kommer att regleras i föreskrifter meddelade med stöd av lagen. De överväganden som görs i förarbetena till den nuvarande foderlagen (prop. 1984/85:149, prop. 1992/93:119, prop. 1997/98:92, prop. 2002/03:39 och prop. 2002/03:148) beträffande straffskalan, de subjektiva rekvisiten och möjligheterna att vid ringa överträdelse underlåta straffansvar för de olika överträdelserna är dock alltjämt giltiga. Till följd av att EG-bestämmelserna har en annan utformning än gällande handlingsregler i foderlagen kan det straffbara området dock komma att utökas något.

Även den nu gällande bestämmelsen i 17 § tredje stycket i foderlagen, som anger att den inte döms till ansvar enligt lagen för gärning som omfattas av ett vitesföreläggande eller vitesförbud som har överträtts, bör överföras till den nya lagen. Detsamma gäller bestämmelsen i 18 § i den nuvarande foderlagen om förverkande.

Enligt 10 § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. döms den till böter eller fängelse i högst ett år som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 4 c § (nationella föreskrifter om animaliska biprodukter) eller som åsidosätter förbud eller villkor som finns

i ABP-förordningen. Till följd av att bestämmelserna om animaliska biprodukter föreslås omfattas av endast den nya lagen (se ovan avsnitt 8.3.1) bör motsvarande straffbestämmelse föras över till den nya lagen. Detta innebär att det i fortsättningen krävs uppsåt eller oaktsamhet för att kunna fällas till ansvar för överträdelser av regelverket om animaliska biprodukter.

Slutligen bör förändringar av den nya lagens påföljdsbestämmelser ske. Innehållet i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 behandlar frågor om foder- och livsmedelssäkerhet för hela livsmedelskedjan. En överträdelse av bestämmelserna om fodersäkerhet kan således få betydelse för livsmedelssäkerheten. Det finns därför anledning att påföljdsbestämmelserna i lagarna om foder respektive livsmedel i så stor utsträckning som möjligt är likartade. I livsmedelslagens (1971:511) straffbestämmelse finns en särskild regel om val av påföljd. Om domstolen finner det utrett att den som skall dömas för uppsåtligt brott enligt lagen därigenom åsidosatt en förpliktelse av väsentlig betydelse från hälsosynpunkt eller för konsumentintresset, får straffet inte bestämmas till böter. I dessa fall skall fängelse om högst två år dömas ut. Denna påföljdsregel skall tillämpas vid mera allvarliga överträdelser av livsmedelslagstiftningen. I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1988/89:68 s. 63) lämnas exempel på sådana fall som avses.

Den nya lagen om foder och animaliska biprodukter och den nya livsmedelslagen kommer att i stor utsträckning komplettera samma EG-förordningar. Det framstår därför som en lämplig målsättning att ha en enhetlig straffskala vid överträdelser lagarna. De grundläggande målen för EG-förordningarna är bland annat strävan efter en hög skydds nivå för människors och djurs hälsa och att säkerställa ett högt konsumentskydd när det gäller foder- och livsmedelssäkerhet. Det är av grundläggande betydelse för det skydd som eftersträvas i EG-förordningarna och den nya foderlagen att även foderföretagarna lojalt följer de bestämmelser som gäller.

En underlåtenhet att följa bestämmelser meddelade med stöd av lagen eller de EG-förordningar som kompletterar lagen skulle



kunna leda till stora risker för människors hälsa, särskilt i sådana fall att en större grupp konsumenter utsätts för allvarliga hälsorisker till följd av bristande foderhygien. Andra exempel är mer klandervärda oredliga förfaranden som pågått under en längre till eller i övrigt haft en sådan omfattning att det drabbat ett större antal konsumenter.

Det finns således flera starka skäl att även när det gäller foder se allvarligt på uppsåtliga överträdelser av förpliktelser av dessa bestämmelser. Det bör därför inte vara möjligt att döma till böter för uppsåtliga brott mot den nya lagen om foder och animaliska biprodukter i de fall brottet avser en förpliktelse som är av väsentlig betydelse från hälsosynpunkt. För denna typ av brott bör normalpåföljden vara fängelse. Straffmaximum bör vara lika hög som motsvarande bestämmelser i livsmedelslagen.

Det bör påpekas att Högsta domstolen (HD) den 9 februari 2005 meddelade dom i mål B 4466-02 rörande brott mot skogsvårdslagen. I målet prövades frågan om så kallade blankettstraffbuds överensstämmelse med regeringsformen i vissa fall. Enligt HD tillåter bestämmelserna i regeringsformen inte att förvaltningsmyndigheter fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller väsentligen i myndigheternas föreskrifter. Utgången i målet i HD kan påverka utformningen av blankettstraffstadgandena i den nya lagen om foder och animaliska biprodukter. Frågan om konsekvenserna av HD:s avgörande är under beredning inom Regeringskansliet.

### 8.18.2 Särskilt om underlåtenhet att lämna information

<p><b>Promemorians förslag:</b> Den som inte fullgör sin upplysningsskyldighet i den offentliga kontrollen enligt den nya lagen skall endast kunna dömas till böter.</p>
--

**Skälen för promemorians förslag:** Enligt 17 § första stycket 4 i den nuvarande foderlagen döms den till böter eller fängelse i

högst ett år som med uppsåt eller oaktsamhet underlåter att fullgöra sin skyldighet att lämna tillsynsmyndigheten begärda upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. När bestämmelsen överfördes från 1961 års foderlag till 1985 års foderlag utgjorde denna förseelse endast ett bötesbrott. Något motiv till att förseelsen skulle vara straffbelagd med fängelse kommenterades inte särskilt i förarbetena. Enligt livsmedelslagen (1971:511) ingår endast böter i straffskalan vid överträdelse av denna upplysningsskyldighet. Motsvarande bestämmelse föreslås också överföras till den nya livsmedelslagen (se ovan avsnitt 7.15).

Det är naturligtvis av stor vikt för att den offentliga kontrollen skall fungera på ett tillfredsställande sätt att den företagare eller privatperson som är föremål för kontrollen tillhandahåller kontrollmyndigheten den information som myndigheten begär och som behövs för kontrollen. Det kan dock inte från allmän synpunkt anses motiverat att ha strängare vid överträdelser av regeln om upplysningsskyldighet än vad som är fallet enligt livsmedelslagstiftningen. Vid överträdelse av bestämmelsen om upplysningsskyldighet enligt den nya lagen bör därför endast kunna dömas till böter.

## 8.19 Överklagande och verkställighet av beslut

**Promemorians förslag:** Den nuvarande foderlagens bestämmelser om överklagande och verkställighet av beslut förs i princip över till den nya lagen.

Beslut enligt den nya lagen av myndighet enligt regeringens förordnande får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av en kommunal nämnd enligt lagen, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i dessa fall får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Skälen för promemorians förslag:** Enligt 19 § i den nuvarande foderlagen får vissa beslut av Jordbruksverket överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta handlar om beslut som tillsynsmyndigheten fattat i ärenden om rätt till tillträde till områden och anläggningar m.m. samt rätt till upplysningar och ta del av handlingar som behövs för kontrollen. Vidare rör det sig om beslut av tillsynsmyndigheten om förelägganden, förbud och vite, särskilda ingripanden enligt lagen samt beslut om rättelse. En bestämmelse med motsvarande innehåll bör finnas även i den nya lagen. Med anledning av att regeringen föreslås få rätt att föreskriva att en annan myndighet än Jordbrukverket skall bedriva kontroll inom vissa områden bör överklagandebestämmelsen även kompletteras med en bestämmelse om att beslut av andra statliga myndigheter än Jordbruksverket skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I avsnitten 8.10–8.12 föreslås kommunerna få en roll i den offentliga kontrollen av foder och animaliska biprodukter. Kommunerna har redan i dag en funktion vid tillsynen över hanteringen av animaliska biprodukter som omfattas av lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. (se 7 § provtagningslagen). Beslut som fattas av en kommunal nämnd i sådana fall överklagas enligt den nuvarande bestämmelsen i 11 § provtagningslagen hos länsstyrelsen. Beslut av länsstyrelsen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Även i livsmedelslagen finns liknande bestämmelser för kommunala beslut som fattats med stöd av den lagen. Till följd av förslaget att kommunerna skall utöva offentlig kontroll enligt den nya lagen, enligt föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen kommer kommunerna att fatta beslut som bör kunna överprövas av högre instans. Beslut som en kommunal nämnd har fattat bör därvid kunna överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut bör kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det bör även

finnas ett krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I 20 § nuvarande foderlagen finns en bestämmelse om verkställighet av beslut enligt lagen. En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla även om det överklagas. Denna bestämmelse bör överföras till den nya lagen. Bestämmelsen kommer att omfatta även sådana beslut om animaliska biprodukter som tidigare reglerades genom provtagningslagen. Detta får till följd att kontrollmyndigheten – till skillnad mot vad som gäller enligt provtagningslagen – vid beslutstillfället behöver ta ställning till om beslutet skall kunna verkställas även om det överklagas.

## 8.20 Övergångsbestämmelser

**Promemorians förslag:** Ett föreläggande eller förbud enligt äldre bestämmelser skall anses beslutade som ett föreläggande eller förbud enligt den nya lagen.

**Skälen för promemorians förslag:** Beslut om förelägganden och förbud som meddelats med stöd av den nu gällande lagen bör fortsätta att gälla även efter det att den nya lagen trätt i kraft. Detta bör tydliggöras i en särskild övergångsregel.