



Yttrande över betänkandet En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft (SOU 2025:64), dnr 00118/2025

1. Bakgrund

Miljönämnden har fått möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i KN2025/856 *“En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan - för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft”*, som remitterats till Helsingborg stad. Miljönämnden ska lämna sitt yttrande direkt till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

2. Övergripande inställning

Miljönämnden anser att förslaget bör avslås.

Miljönämnden anser att den utredning som gjorts i många delar är gedigen och att uppdraget varit omfattande och mycket komplicerat. Miljönämnden håller vidare med om att det finns stora utmaningar inom livsmedelskontrollen i vissa delar av landet, främst när det kommer till brist på personal och kompetens, och att detta leder till att livsmedelskontrollen inte utförs i tillräcklig omfattning eller likvärdigt i landet.

Det står med hänsyn till ovanstående klart att en situation där nuvarande ordning får fortsätta inte är ett alternativ över tid. Ett så kallat nollalternativ är därmed inte långsiktigt tillämbart och en förändring måste till för att åtgärda de problem som utredningen pekar på. Utredningens förslag medför stora förändringar inte bara vad gäller det kommunala självstyret utan också på många andra plan. Miljönämnden anser att förslaget visserligen skulle medföra delvis positiva effekter för kontrollen, till exempel när det kommer till möjligheten att agera över kommungränser och att information lämnas till och från en och samma myndighet. Samtidigt finns det påtagliga risker med de förslag som läggs fram, vilka miljönämnden inte anser att utredningen har analyserat i tillräcklig grad.

3. Inledande anmärkningar

Miljönämnden har vid genomgång av utredningen reagerat på att det finns alternativa lösningar till det slutliga förslaget som inte i tillräcklig mån blivit föremål för analys eller beaktats i tillräcklig omfattning. Nämnden anser att dessa lösningar måste vara en del av jämförelsen. Utan dessa jämförelser kan inte ett välvägt beslut fattas och det finns risk för att onödigt omvälvande och kostsamma förändringar vidtas. Miljönämnden kommer därför att nedan redogöra för de brister i utredningen som har uppmärksammats.

3.1 Livsmedelsverkets befogenheter enligt 18 § livsmedelslagen

Utredningen har inte beaktat förhållandet att den rådande situationen med olikvärdig och bristande kontroll inom vissa geografiska områden hade kunnat undvikas om Livsmedelsverket hade agerat i enlighet med den lagstiftning som redan finns. Livsmedelsverket har under många år haft en möjlighet att använda sig av 18 § livsmedelslagen (2006:804), som stadgar följande:

”Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess uppdrag att utföra offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet, får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.”

Det finnas därmed redan i dagens lagstiftning möjlighet att komma till rätta med delar av de problem som utredningen tar upp. Miljönämnden anser, bland annat av den anledningen, att utredningen lägger fram ett omfattande och kostsamt alternativ, när det finns andra alternativ för att uppnå en mer likvärdig och effektiv kontroll.

3.2 ”Jämförelsen” i 17 kap. inkluderar inte ett alternativ med kommunalförbund

Förutom det faktum att utredningen inte har tagit hänsyn till de möjligheter som lagstiftningen redan idag ger Livsmedelsverket enligt 18 § livsmedelslagen anser miljönämnden vidare inte att den jämförelse som görs i kapitel 17 i betänkandet ger en rättvisande bild av de alternativ som finns för att komma till rätta med situationen med kommuner som inte utför sina skyldigheter enligt livsmedelslagstiftningen. Detta eftersom jämförelsen endast görs mellan nollalternativet och statligt övertagande men inte innefattar en jämförelse mellan nollalternativet, statligt övertagande och kommunalförbund.

En möjlighet hade varit att kommuner gick ihop i förbund eller samarbeten för att på så vis skapa en kompetent och robust personalstyrka i samtliga kommuner. Om man därutöver tilldelar Livsmedelsverket extra medel för att ge verket ekonomiska möjligheter att i högre grad följa upp, leda och stötta de kommunala kontrollmyndigheterna hade kontrollen kunnat bli både likvärdig och effektiv.

3.3 En "jämförelse" som den i 17 kap. låter sig inte göras utan en samtidig jämförelse av kostnader

När utredningen utvärderar förslagen i kapitel 17, borde man ha beräknat kostnaden redan i detta sammanhang för samtliga förslag. Miljönämnden anser att utredningen endast konstaterar att dess förslag skulle medföra konsekvenser utan att precisera kostnaderna för dessa i samma sammanhang.

Givetvis skulle ett statligt övertagande av kontrollen innebära ett mycket omfattande arbete och stora kostnader, då en helt ny organisation ska byggas upp från grunden. Utredningen har dock inte redogjort för varför denna omorganisation är befogad och hur det kan vara ändamålsenligt att välja det statliga alternativet. För att komma till den slutsatsen hade utredningen bland annat behövt göra tydligare kostnadsjämförelser. Miljönämnden anser därför att utredningen i denna del inte analyserat och motiverat anledningen till sin slutsats tillräckligt, vilket måste göras för att ett tillräckligt underbyggt beslut ska kunna tas i frågan.

Innan beslut kan fattas behöver utredningen kompletteras enligt synpunkterna ovan eftersom jämförelserna annars inte blir rättvisande.

4. Generella synpunkter

4.1 Många kommunala kontrollmyndigheter fungerar väl

Som påtalats ovan anser miljönämnden att kontrollorganisationen behöver förändras. Men även om det är uppenbart att det i vissa kommuner finns problem med tillgång till personal och kompetens och att kontrollerna tenderar att utföras olikvärdigt över landet borde utredningen bättre utrett hur man hade kunnat ta avstamp i den redan existerande organisationen, som på väldigt många ställen i landet fungerar väl.

4.2 Kvalitativ kontroll kräver närhet och närvaro

Enligt gällande livsmedelslagstiftning ska kommunerna utföra kontroll av ett stort antal anläggningar. Det handlar både om verksamheter som tillverkar livsmedel såsom bagerier och bryggerier och verksamheter som transporterar och lagrar livsmedel samt verksamheter som säljer och serverar livsmedel som livsmedelsbutiker, restauranger och kök på till exempel äldreboende. Det handlar alltså om ett stort antal anläggningar av olika slag och storlek. För att denna kontroll ska bli ändamålsenlig och effektiv är den lokala förankringen grundläggande. Den kunskap, erfarenhet och närvaro som en lokal myndighet besitter i förhållande till dessa verksamheter, är tillsammans med lokalkännedom förutsättningar för att kunna genomföra kvalificerade kontroller. Brist på kontinuerlig lokal närvaro från myndigheten gör det inte bara möjligt för verksamhetsutövare att fuska och undanhålla, utan minskar dessutom också information och service jäntemot dem.

4.3 Kontrollen är i grunden fysisk och låter sig inte göras från skrivbordet

En avgörande del av livsmedelskontrollen måste med nödvändighet utföras i de enskilda verksamhetslokalerna. Kontrollen är således i högsta grad konkret och låter sig många gånger inte göras från skrivbordet. Trots vad som påtalats ovan föreslår utredningen bara att lagen ska säkerställa att kontor finns på minst 21 platser i landet. Nämnden anser inte att man kan lämna en så viktig fråga till Livsmedelsverket att avgöra. För att säkerställa kvaliteten på livsmedelskontrollen är det av vikt att tydligare ange att det krävs en betydligt tätare representation i landet.

4.4 Jämförelse Norge/Danmark

Utredningen tar avstamp i bland annat hur kontrollen i Norge och Danmark byggts upp för att motivera att statlig kontroll är att föredra. Det ska då påpekas att om den representationstäthet som finns i Norge skulle översättas till Sveriges areal och invånarantal, skulle Livsmedelsverket behöva finnas representerat på 82 respektive 133 platser i landet ([Ny organisering av Mattilsynet | Mattilsynet](#)). Vad gäller antalet kontrollkontor i Danmark har nämnden inte haft tillgång till motsvarande uppgifter.

4.5 En central kontrollmyndighet garanterar inte likvärdig kontroll

Det är givetvis så att förslaget att centralisera kontrollen till en myndighet skulle kunna öka likvärdigheten i den offentliga kontrollen på så vis att all personal skulle ha gemensamma rutiner och arbetssätt. Den centrala myndigheten skulle också kunna följa och utvärdera kontrollen kontinuerligt.

Endast det förhållande att kontrollverksamheten skulle överföras till en statlig myndighet skulle dock inte innebära att enskilda kontroller av livsmedelsanläggningar runt om i landet nödvändigtvis skulle utföras på ett mer likvärdigt sätt. Inspektörsyrket kräver oundvikligen individuella bedömningar och överväganden. Även om en central myndighet har goda förutsättningar att erbjuda likvärdig internutbildning och information till sina inspektörer, skulle detta grundläggande förhållande inte ändras bara för att Livsmedelsverket tog över kontrollen från kommunerna.

4.6 Synergi

Vid de regelbundna besök hos verksamheter som kommunala inspektörer idag genomför upptäcks och registreras också andra förändringar i området, som att nya verksamheter öppnat upp eller stängt ner. Det finns alltså positiva synergieffekter med att behålla en lokalt förankrad kontroll.

Det finns också stora vinster med att olika delar av tillsyns- och kontrollorganisationen, såsom miljö- och hälsoskydd och livsmedel, ligger samlad hos kommunen. De synergieffekter och samordningsvinster som uppstår med att lokala myndigheter finns organiserade på befintligt sätt riskerar att gå förlorade vid en övergång. I nuläget informerar inspektörer inom livsmedel, miljö- och hälsoskydd varandra om saker som har uppmärksamats vid kontroll och tillsyn och som behöver följas upp. Vid en övergång till central kontrollorganisation skulle denna informationsöverföring upphöra om inte den centrala organisationen tar höjd för att upparbeta och upprätthålla en sådan kanal till lokala myndigheter. Om denna samverkan upphör skulle det innebära negativa konsekvenser för en sund konkurrens mellan företag och en risk för de aktuella verksamheternas konsumenter och kunder.

Kommunens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är ett annat viktigt område där upparbetade samarbeten och gemensam planering av kontroll och tillsyn riskerar att förlora en viktig del om den lokala livsmedelskontrollen inte längre är en del i arbetet. Kommunens arbete för ett gott företagsklimat riskerar också att förlora på att flera företag kommer att ha färre kommunkontakter. Kommunen mister också rådigheten över utvecklingen och kommunikeringen av livsmedelskontrollen, vilket kan få konsekvenser för det lokala företagsklimatet.

5. Timavgift och kostnadstäckning

Den kostnadsutredning som utredningen lägger fram framstår som ogrundad när antalet lokala regionala kontor och filialkontor inte är bestämt. Det enda som med säkerhet kan sägas om antalet kontor är att de skulle minska från 247 och uppgå till minst 21 enligt förslaget. Transporttiden och -kostnaderna skulle oundvikligen öka jämfört med idag. Kostnaden för transporttiden är vidare inte något som kontrollmyndigheten får ta betalt för. Kostnaden för genomförandet av förslaget är inte heller av den anledningen tillförlitligt.

Utredningen påpekar att varje enskild kommunal kontrollmyndighet i dagsläget fastställer sin egen taxa, vilket gör att skillnaderna i avgifternas storlek varierar mellan varje kommun. Miljönämnden vill påtala att med en statlig kontroll skulle timkostnaden för en inspektör öka med i snitt 800 kr i timmen. Detta skulle innebära att kostnaderna för en timmes kontroll i många kommuner nästan skulle fördubblas. Förslaget innebär därmed en kostnadsökning för den enskilda verksamheten.

6. Positiva aspekter med en samlad livsmedelskontroll

6.1 Information och rådgivning till företag

En centralisering av livsmedelskontrollen skulle innebära att all information och vägledning inom livsmedelsområdet för företag finns samlade hos en myndighet med en väg in. Detta skulle underlätta för de som söker information eller kontakt och särskilt för företag som har verksamhet i olika kommuner. Det skulle också innebära en fördel att samla inspektörer med specialkompetens inom vissa områden för att höja kvaliteten på råden inom de respektive expertområdena.

En positiv effekt för företagen kan följa av de krav på digitalisering som kommer av både EU-lagstiftning och nationell lagstiftning samt genom Livsmedelsverkets arbete med förenkling för företag. Med en kontrollmyndighet kan förenkling för företagen genomföras över hela landet och nå alla företag. Verksamhetsutveckling med ny teknik och digitala verktyg blir mer effektiv när den kan testas och sedan skalas upp i hela organisationen i stället för som idag, där vissa kommuner kommit längre med dessa frågor. På så vis kommer digitaliseringens möjligheter alla företag till godo.

6.2 Möjlighet till specialisering

En koncentration av kontrollansvaret skulle åtgärda flera av de problem som uppstår på grund av det stora antalet kontrollmyndigheter som har personal- och kompetensbrist i förhållande till sitt uppdrag.

Genom möjligheterna till specialisering skulle sällan förekommande och väl avgränsade frågor kunna hanteras mer effektivt. Att som idag ha specialister inom vissa områden i alla eller flera kommuner är inte kostnadseffektivt. Specialkompetens inom specifika lagstiftningsområden, exempelvis kontaktmaterial och dricksvatten, kan vid en centralisering fördelas på färre inspektörer som arbetar över större geografiska områden vilket skulle medföra likvärdighet och även bidra till en ökad effektivitet. Det skulle även ge en möjlighet till inspektörer att fördjupa sig inom specifika områden, vilket kan vara attraktivt vid rekrytering och kompetensförsörjning.

Livsmedelsverket har under flera år byggt upp en webbplats med vägledning, arbetsrum för specifika kontrollområden och forum för frågor inom livsmedelskontrollen samt arrangerat flera konferenser för all kontrollpersonal inom livsmedelskedjan. Verket har även byggt upp ett nätverk för specifika lagstiftnings- och kontrollområden där man gemensamt planerar kontroller som ska genomföras. Dessa initiativ skulle kunna fortsätta utvecklas och anpassas till det utökade uppdraget om hela kontrolluppdraget övergår till verket.

6.3 Enhetliga system och information mellan myndigheter

Med endast en kontrollmyndighet skulle det finnas ett gemensamt anläggningsregister och verksamhetssystem där all information blir tillgänglig på samma sätt inom hela kontrollorganisationen. Utredningar och uppföljningar skulle effektiviseras när uppgifter kan hämtas direkt i stället för att efterfrågas från andra kontrollmyndigheter.

Det skulle också vara en effektivitetsvinst att exempelvis beslutsmallar och mallar för kontrollrapporter tas fram och finns i en form för hela kontrollkedjan. För de företag som har flera verksamheter i landet med flera olika kontrollmyndigheter skulle det vara en fördel att de kan känna igen upplägget i de handlingar som de får ta del av i sina ärenden.

Utredningen bedömer vidare att en effektiv kontroll förutsätter att kontrollmyndigheterna kan dela uppgifter med varandra som är av betydelse för utförande av offentlig kontroll. Utredningen föreslår därför nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna i livsmedelskedjan. Förslaget kommer gynna en sund konkurrens och bidra till att bristande efterlevnad och fusk kan upptäckas.

6.4 Vissa områden gynnas av nationella beslut

Det är onekligen lättare för en statlig myndighet att få ett helhetsperspektiv i ett samhälle där till exempel verksamheter flyttar oftare och e-handel blir vanligare. Det medför också en stor fördel att en statlig myndighet inte behöver ta hänsyn till några kommungränser, vilket givetvis innebär en effektivare livsmedelskontroll på ett riksplan.

En majoritet av de förelägganden och förbud som Miljönämnden i Helsingborg meddelar syftar dock till att komma till rätta med avvikelser i just de livsmedelsanläggningar som har kontrollerats. Besluten har med andra ord ingen betydelse för andra än just dessa företagare. I de ärenden där företagare som är verksamma i hela Sverige systematiskt avviker från lagstiftningen skulle en statlig kontrollmyndighet kunna meddela förelägganden och förbud med nationell verkan i den utsträckning som proportionalitetsprincipen tillåter sådana beslut. Miljönämnden bedömer att en statlig kontrollmyndighet möjliggör ett mer effektivt ingripande mot regelmässiga fel, oavsett om de är avsiktliga eller inte, vilket skulle gynna den svenska marknaden i någon mån. Möjlighet till nationella förelägganden och beslut skulle även bespara kontrollpersonal i andra kommuner arbete med att agera och besluta om samma sak.

7. Om förslaget genomförs måste följande beaktas

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget utan vidare utredning i enlighet med de kompletteringsförslag som angetts i kapitel 3, anser miljönämnden att nedan angivna synpunkter bör beaktas.

7.1 Krävande omställning

Miljönämnden anser att det finns en stor risk att utredningen underskattat det arbete som skulle krävas av Livsmedelsverket i samband med övertagandet av livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har idag kontrollansvar över cirka 1 500 så kallade animalieanläggningar, exempelvis slakterier, styckningsanläggningar och mejerier. Utredningens förslag innebär att Livsmedelsverket i stället ska utöva kontroll över cirka 130 000 livsmedelsanläggningar. Det skulle dessutom handla om ett brett spektrum av livsmedelsverksamheter. Livsmedelsverket har varken vanan att hantera mängden eller typen av anläggningar, vilket innebär att förslaget är alltför offensivt. Det framstår som uppenbart att denna omställning skulle kräva en massiv förberedelse för att kontrollen inte ska ta skada.

7.2 Forcerad tidplan

Miljönämnden bedömer att utredningens tidsperspektiv är för snävt i förhållande till alla nödvändiga förberedelser som krävs för att ha en ny organisation på plats som kan ta över kontrollansvaret från dag ett.

Utredningen bedömer att den personal som idag arbetar med livsmedelskontroll skulle behövas i en central organisation.

För att säkerställa att tillräckligt med personal kan anställas i en ny organisation måste övergången förberedas och inledas tidigt och inte dra ut på tiden. Tidsperspektivet och en tidig information är avgörande för hur befintlig personal ska förhålla sig till sin arbetssituation och försörjning. För att personal och kompetens inte ska gå förlorad är det avgörande med en tidig information till kommunerna om rekryteringsprocessen och vilka typer av tjänster och kompetenser som skulle efterfrågas. Med hänsyn till att antalet kontor kommer att minska är det också viktigt att ha i åtanke att alla de inspektörer som idag arbetar med livsmedelskontroll, inte kommer ha möjlighet att pendla till de nya kontoren eller av andra anledningar inte väljer att följa med vid en övergång. Det kommer därmed innebära en utmaning för Livsmedelsverket att hitta tillräckligt med erfaren och kompetent personal.

Ominformationen om hur en övergång ska genomföras inte är tydlig och följer utlagd plan finns en överhängande risk att personal söker sig till andra arbetsgivare innan övergången, vilket skulle innebära att kompetens, erfarenheter, lokalkännedom med mera går förlorade. Ett sådant scenario skulle ge en negativ påverkan, både för den kommunala kontrollmyndigheten som ska upprätthålla kontrollverksamheten tills det att övergången är genomförd, och för den nya kontrollorganisationen som behöver bygga upp en personalstyrka för att kunna ta över och driva sin verksamhet.

Med hänsyn till vad som angetts ovan känns utredningens tidsplan forcerad. Man uppger att "med hänsyn till att bristerna inom livsmedelskontrollen har varit kända under lång tid" är det angeläget att våra förslag träder i kraft så snart som möjligt". Miljönämnden anser dock inte att det hjälper att man stressar igenom en förändring utan att mindre omfattade förändringar har analyserats och utretts på djupet. Om förslaget antas är det viktigt att allt finns på plats i form av lokaler, verksamhetssystem med mera och att en fungerande kontroll kan påbörjas omedelbart vid ett överlämnade av kontrollen till en ny aktör.

7.3 Nätverk måste tillvaratas

Brottsförebyggande arbete

En del kommuner har utvecklat samverkan i det brottsförebyggande arbetet med andra kontroll- och tillsynsmyndigheter samt med brottsförebyggande myndigheter. Vid en centralisering av kontrollen riskerar denna samverkan att gå förlorad. Det är därför av stor vikt att Livsmedelsverket tar höjd för att tillvarata den samverkan och de lokala och regionala nätverk som redan finns för att inte tappa fart i detta arbete.

Dricksvatten

Även dricksvattenkontrollen utgör en del av den kontroll som enligt förslaget skulle flyttas över till en central organisation. I nuvarande organisation sker samarbete och samverkan om dricksvattnet. Det finns nätverk, både inom kommunen, och mellan de kommuner som kontrollerar samma dricksvattenleverantör. Detta samarbete riskerar att gå förlorat vid en övergång av kontrollen, varför det är av största vikt att den centrala organisationen identifierar dessa nätverk och samarbeten och verkar för att upprätthålla dessa kontakter om förslaget blir verklighet.

7.4 Revision

Utredningen föreslår en tillfällig lösning avseende revision av de kommunala kontrollmyndigheterna tills den föreslagna organisationsförändringen träder i kraft. Idag saknas ett heltäckande revisionssystem och flera kommunala kontrollmyndigheter har inte reviderats på flera år. Förslaget innebär att Livsmedelsverket ska utföra revision på kommunerna under 2027.

Revisorerna kan vid revisionerna fokusera på områden som är viktiga att ta med i beaktande vid ett övertagande, som information om befintliga nätverk, goda exempel på arbetssätt och lokala utmaningar i kontrollen. Miljönämnden ser positivt på att denna informationsinhämtning vid ett övertag sker grundligt för att skapa rätt förutsättningar för framtida kontrollverksamhet.

8. Ekonomisk påverkan på kommunen

Miljönämnden bedömer att förslaget skulle påverka de enskilda kommunernas ekonomi negativt. Överflytten av kontroll skulle dels medföra kostnader för resurser i samband med överlämning av uppgifter om verksamheter och ärenden med mera. Dels för att de overheadkostnader som i dagsläget är fördelade på livsmedelskontrollen därefter skulle fortsätta belasta den kommunala myndighetens budget. Om alternativet med ett komplett förstatligande går igenom måste dessa kostnader ersättas av staten under en övergångsperiod till dess att myndigheten haft möjlighet att omorganisera eller göra andra förändringar.

Miljönämnden den 25 september 2025