



Regeringen  
li.remissvar@regeringskansliet.se

## En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Ert dnr: Li2025/01164

### Sammanfattning

Länsstyrelsen är positiv till att ansvaret för den offentliga kontrollen avseende livsmedel och annan offentlig verksamhet i anslutning till denna övergår i statlig regi, men anser att det är en stor brist att utredningen ser livsmedelskontrollen som avgränsad helhet, och inte som en del i ett betydligt större sammanhang. Utredningen saknar det breda företagarperspektivet och underskattar betydelsen av kopplingen till andra lagstiftningsområden. Man bortser också från betydelsen av en kontrollmyndighets kännedom om förhållanden och förutsättningar för företagande på regional nivå.

Med en centralisering riskerar länsstyrelsernas kompetens inom livsmedelskedjan att försvagas, vilket är negativt för länsstyrelsernas roll som totalförsvarsmyndighet och för arbetet inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Ett alternativ där den kommunala livsmedelskontrollen överförs till länsstyrelserna med fortsatt ansvar för primärproduktionskontrollen skulle i stället stärka länsstyrelsernas förmåga i dessa avseenden.

Länsstyrelsens uppfattning är att det lämpligaste och mest kostnadseffektiva alternativet, utifrån ett bredare samhällsperspektiv, är att livsmedelskontrollerna huvudsakligen samlas på länsstyrelserna. En sådan förändring bedöms vara en mindre ingripande och kostsam åtgärd än centralisering till myndigheter som saknar bred, regional förankring. Det ligger även väl i linje med hur djurskyddskontrollen och miljötillsynen är inrättad, där länsstyrelserna samverkar och samordnar sig på nationell nivå inom flertalet specifika nätverk i syfte att öka samsyn och likrikta kontrollerna över hela landet.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till att utredaren avstått från att inkludera djurskyddskontrollerna i utredningen, trots att utgångspunkten är centralisering av livsmedelskedjans kontroller. Utredarens förslag innebär att den övervägande majoriteten av livsmedelsföretagare med djurhållning kommer att få fler kontaktytor mot kontrollmyndigheter och fler kontroller. Detta går stick i stäv med regeringens ambition att förenkla för företag och kan antas innebära ytterligare utredning och fler förändringar inom livsmedelskontrollsystemet som kommer att bli kostsamma och påverka livsmedelskedjans kontroller negativt under lång tid.

## Länsstyrelsens ställningstaganden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget

- att den kommunala livsmedelskontrollen övergår i statlig regi, och
- till förändringar i livsmedelslagen i syfte att möjliggöra informationsutbyte mellan myndigheter.

Länsstyrelsen avstyrker i huvudsak förslagen om att de delar av den offentliga kontrollen av livsmedel, och annan offentlig verksamhet i anslutning till denna, som nu hanteras av länsstyrelserna centraliseras till Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket. Förslagen om centralisering tillstyrks dock i följande delar:

- ABP-kontroll gällande insamling, omlastning och transport av animaliska biprodukter centraliseras till Jordbruksverket.
- Livsmedelsverket ska vara behörig kontrollmyndighet för djurskydd och annan offentlig verksamhet vid slakterier.
- Övergångslösning där Livsmedelsverket ansvarar för revision av livsmedels- och ABP-kontroll.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget

- att införa bestämmelser om dialog, och redovisning av resultat av dialogen, med branschföreträdare och aktörer.

## 12 Utmaningar i livsmedelskontrollen

Länsstyrelsen vill påpeka att flera av de brister i det befintliga kontrollsystemet som utredaren beskriver är effekter av

underfinansiering. Det gäller till exempel att länsstyrelsekollektivet inte når sin kontrollkvot samt brister i de centrala myndigheternas förmåga att vägleda och likrikta sig sinsemellan.

Värt att notera är att utredaren föreslår resursförstärkning till Livsmedelsverket för att genomföra arbetsuppgifter som idag är ofinansierade på länsstyrelserna. Detta utan att utreda vilken effekt en sådan resursförstärkning skulle få inom det befintliga systemet. Länsstyrelsens uppfattning är att länsstyrelserna, med relevant vägledning och samordning från centrala myndigheter, på ett effektivare sätt än centralisering kan uppnå de förenklingar i arbetet med kontrollplaner, stödmaterial och information som utredningen ser behov av.

### 13 Utmaningar i foder- och ABP-kontrollen

I utredningen pekar man på brister i kommunernas register över kontrollobjekt i ABP-kontrollen på lantbruk eftersom alla kommuner i nuläget inte har kompletta register eller förteckningar som innehåller uppgifter om samtliga kontrollobjekt. Dessutom ser man brister när det gäller planering för kontrollen, antalet genomförda kontroller och kontrollanters kompetens inom området.

Länsstyrelsen anser att kontrollen av förvaring av ABP på lantbruksföretag lämpligast hanteras på länsstyrelserna eftersom kontrollen enkelt och resurseffektivt kan samordnas med djurskyddskontroll och kontroll av läkemedel på gård då flera av kontrollpunkterna är likalydande inom de olika kontrollområdena.

#### 19.1.1 Livsmedelsverket får ansvaret för livsmedelskontrollen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Förslaget innebär att parallella statliga kontrollorganisationer kommer att agera hos samma aktörer inom samma geografiska område. Detta får anses tveksamt ur ett förenklings- och effektivitetsperspektiv.

Att en kontrollmyndighet för hela livsmedelskedjan är det bästa alternativet gäller om man endast eftersträvar ett helhetsperspektiv på livsmedelskedjans kontroller framför ett bredare helhetsperspektiv där beroenden och kopplingar till andra områden beaktas. Om regeringens ambition att förenkla för företag ska få

genomslag behöver företagarperspektivet, och då inte minst landsbygds- och småföretagarnas behov, sättas in i ett bredare sammanhang än endast livsmedelskedjans kontroller. Utredarens förslag innebär att länsstyrelserna fortsatt ska ansvara för djurskyddskontrollen. Det innebär att en stor del av livsmedelskedjans kontroller kommer att kompliceras och sannolikt påverkas negativt, både kvalitativt och kvantitativt. Att regionalisera kommunernas livsmedelskontroller till länsstyrelserna är ett bättre alternativ än att centralisera. Då kan man på ett kostnadseffektivt sätt bygga vidare på en kontrollorganisation som redan är etablerad och distribuerad över landet och som ger möjlighet till effektivisering och förenkling för företag i form av samordnade kontroller inom livsmedelskedjan och med EU-stödskontroller.

Utredningen visar att kontrollerna inom livsmedelskedjan inte i alla delar fungerar som önskat, vilket Länsstyrelsen till viss del instämmer i. Skälen till detta är till stora delar, enligt Länsstyrelsens uppfattning, att de centrala myndigheterna brustit i samordning sinsemellan liksom i sitt vägledningsansvar. Bristande förmåga till vägledning från Livsmedelsverkets sida är även orsaken till att avvikelser hanterats olika samt att fuskkontroller inte kunnat genomföras.

Det är en brist att utredaren inte på ett förutsättningslöst sätt genomlyst alternativet att lägga ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen på länsstyrelserna och integrera den med den regionala struktur som byggts upp kring djurskyddskontrollen. En sådan lösning är enligt Länsstyrelsens bedömning mer effektiv och resursoptimerad samtidigt som många regionala samordningsvinster tas tillvara.

I utredningen saknas också en grundligt beskriven bild av hur det föreslagna kontrollsystemet kommer att se ut och fungera i praktiken. Vidare saknas en tydlig och samlad analys av vilka nackdelar som kommer att uppstå såväl inom livsmedelskontrollkedjan som mellan denna och andra kontroll- och verksamhetsområden som länsstyrelserna hanterar.

Flera av de fördelar med centralisering som utredaren lyfter kan sannolikt på ett mer resurseffektivt sätt, genomföras med mindre genomgripande förändringar i den redan etablerade strukturen. Om det kommunala kontrollansvaret förs över till länsstyrelserna minskar antalet kontrollmyndigheter som ska vägledas med cirka

90 procent. Detta bidrar starkt till de fördelar som finns med att samla kontrollansvaret inom livsmedelskedjan på färre myndigheter. Samtidigt stärks staten på regional nivå på ett sätt som är gynnsamt både i ett brett samhällsperspektiv och för att förenkla för företag.

Utredaren menar att det utan centralisering är svårt för regeringen (och riksdagen) att på ett effektivt sätt styra utvecklingen inom kontrollområdet och rätta till sådant som politiken bedömer behöver förändras för att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten. Länsstyrelsen menar att utredaren återigen underskattar behovet av det breda samhällsperspektivet i sin bedömning. Regeringens styrning och resursfördelning till sina centrala och regionala myndigheter hanterar den utmaningen inom och mellan samtliga politikområden. Så länge man anser att det ska finnas statliga myndigheter på regional nivå kommer den förmågan att behövas oavsett hur ansvaret för livsmedelskedjans kontroller ser ut.

Utredaren lyfter att förutsättningarna för samverkan och samordning väsentligt förbättras om två myndigheter ansvarar för livsmedelskontrollen. Länsstyrelsen vill peka på att det är stora olikheter i vägledning mellan de två myndigheter som idag finns inom primärkontrollen, trots att lagstiftningen är densamma. Ett exempel på detta är att vägledningen från Livsmedelsverket och Jordbruksverket gällande föranmälda kontroller fram till helt nyligen varit diametralt motsatt.

I utredningen beskrivs att vid centralisering till en myndighet kan anställda arbeta över gränserna för kontrollområden på ett sätt som inte är möjligt i dag. En centralisering anses också ge goda förutsättningar att säkerställa nödvändig kompetensförsörjning, exempelvis genom att arrangera interna utbildningar för nyanställda och i fortbildningssyfte. Länsstyrelsen vill understryka att man sedan länge samordnar och arbetar över kontrollområdesgränser. Även vid en centralisering av livsmedel, foder och ABP kommer fortfarande områden finnas kvar på länsstyrelserna vilket innebär att den helhetsbild som skapas går förlorad. Över tid kommer även kontrollpersonalens förmåga att förstå helheten att försvinna vilket riskerar att leda till sämre effekt av kontrollarbetet. I områden med stora avstånd kan dessutom en regional myndighet med ansvar för flera kontrollområden arbeta mer effektivt då förutsättningar för att samordna kontroller är bättre.

Länsstyrelsen ser en styrka i den samordning av kontroller som idag görs inom länsstyrelsens kontrollområden. Kunskap och kontroll inom det ena området kan vara en förutsättning för att upptäcka brist inom ett annat område. Denna synergieffekt kommer förloras med den föreslagna centraliseringen av livsmedels- och foderkontrollen inom primärproduktionen. Det är heller inte beskrivet i utredningen hur grundvillkorsbrister som konstateras i den offentliga kontrollen ska rapporteras in i systemen.

Utredaren beskriver exemplet med primärproducenter som kan vara föremål för kontroll från alla tre myndigheterna avseende de olika kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd. I det fallet krävs en systematisk samordning och samverkan mellan myndigheterna för att underlätta för aktören. Länsstyrelsen ställer sig frågande till hur detta ska gå till i praktiken. Den beskrivna effekten är ett talande exempel på hur centraliseringsförslaget kräver samordning mellan tre myndigheter, för uppgifter som i nuvarande system löses i det löpande arbetet på en myndighet.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till samverkan för att uppnå ett gemensamt registerförfarande som syftar till att det för aktörer som är verksamma inom flera av kontrollområdena livsmedel, foder, ABP och djurskydd ska finnas "en väg in".

## 19.2 Jordbruksverket får ansvaret för kontrollen avseende foder och ABP

Länsstyrelsen tillstyrker till del förslaget.

Ansvaret för ABP-området ingår som en del av Jordbruksverkets beredskapsplaner för utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar och vid andra särskilda händelser. Endast insamling, omlastning och transport av sådana animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall, kontrolleras av länsstyrelserna. Det är rimligt att den kontrollen av ABP återförs till Jordbruksverket.

Delar av kontrollen av ABP regleras av miljölagstiftningen, vilket gör att länsstyrelserna och kommunerna även fortsättningsvis kommer att bedriva kontroll och fatta beslut som berör ABP men med utgångspunkt från annan lagstiftning. Länsstyrelsen anser därför att kontrollen av förvaring av ABP på lantbruksföretag lämpligast hanteras på länsstyrelserna eftersom kontrollen enkelt och

resurseffektivt kan samordnas med djurskyddskontroll och kontroll av läkemedel på gård då flera av kontrollpunkterna är likalydande inom de olika kontrollområdena.

#### 19.2.4 Planering av organisationens utformning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i det fall centralisering genomförs.

#### 19.3.1 Länsstyrelserna ska genom officiell veterinär kontrollera transport till slakt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget under förutsättning att ekonomiska resurser tillförs i den omfattning som krävs för att fullgöra uppdraget.

Länsstyrelserna kommer med detta förslag att behöva förstärka den veterinära funktionen för djurskyddskontroll av transport av djur till slakt, om den officiella veterinären måste vara utförare av kontrollen. Om dagens brist på veterinärer och resursanslag kommer att leda till problem att vid behov förstärka länsstyrelserna är oklart, men ett observandum.

#### 19.3.4 Kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Att Livsmedelsverket vid sin närvaro vid slakterierna även har kontrollansvaret för djurskydd och ABP är en rimlig lösning, men förutsätter att information om befarade eller konstaterade djurskyddsproblem når länsstyrelserna.

#### 19.5 En övergångslösning avseende revisionen av livsmedels- och ABP-kontrollen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Om förflyttning av kontrollansvar till Livsmedelsverket genomförs är det rimligt att Livsmedelsverket tar över ansvaret för revision av kommunernas arbete.

Det är också rimligt att den som utför revision behöver tillföras resurser för detta. Länsstyrelsernas ekonomiska äskanden för

revisionerna av kommunernas arbete har dock, under nästan två decennier, inte fått gehör.

### 19.6.1 Myndigheternas förberedelser för organisationsförändringen

Förberedelserna på kommuner och länsstyrelser kommer vid ett genomförande att bli omfattande. Erfarenhetsmässigt kan det innebära att det inte finns utrymme att utföra kontroller i tillräcklig omfattning. Till exempel behöver länsstyrelsernas förvaltningsobjekt avseende IT-system sannolikt bedriva ett omfattande arbete för att förbereda och genomföra överföring av information. Vid varje länsstyrelse behöver material tas fram avseende fattade beslut, ärenden under överprövning och pågående ärenden samt arkiverade handlingar överlämnas.

### 20.1.4 Informationsutbyte mellan myndigheter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Redan i dag finns behovet av regleringar som möjliggör informationsdelning mellan myndigheterna på ett enklare sätt, så denna del av förslaget är välkommet oavsett om övriga delar genomförs eller inte.

### 22.1.1 Myndigheterna får genom centralisering bättre förutsättningar att ge råd och stöd

Länsstyrelsen bedömning är att de praktiska förutsättningarna för råd och stöd minskar vid centralisering då detta kräver god kännedom om regionala och lokala förutsättningar och ett bredare perspektiv på företagarnas villkor än vad en central myndighet kan förväntas ha. Möjligen kan detta i viss mån byggas upp över tid med en distribuerad organisation, men kopplingen till alla andra verksamhetsområden försvinner dock helt.

### 22.1.2 Myndigheterna kan genom centralisering minska variationen i tillgänglighet

Länsstyrelsen delar inte utredarens bedömning, utan anser att det som beskrivs snarare är en resursfråga än en organisationsfråga. Bedömningen baserar sig på en övertro på centrala myndigheters förmåga. De ökade resurser som kommer behöva tillföras vid

centralisering bör ge avsevärt större effekt om de satsades i ett system där man bygger vidare på länsstyrelsernas roll som statlig myndighet på regional nivå.

### 22.1.3 Myndigheterna behöver kontinuerligt arbeta med bemötande

Länsstyrelsen instämmer helt i utredarens bedömning gällande arbete med bemötande. Länsstyrelserna har under en följd av år arbetat med dessa frågor och kundundersökningar visar positiva resultat i detta avseende. Som statlig myndighet på regional nivå med ansvar för ett stort antal kontrollområden, och vana av omfattande och nära kontakter med enskilda verksamhetsutövare och aktörer, finns starka skäl att tro att länsstyrelsernas kapacitet vad gäller bemötande ligger på en högre nivå än centrala myndigheters.

Man kan konstatera att utredaren återigen bortser ifrån att livsmedelskontrollen, och annan offentlig verksamhet i anslutning till denna, ingår i ett större sammanhang och att företagarperspektivet inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

### 22.1.4 Myndigheterna måste arbeta strategiskt med råd och stöd

Man kan konstatera att Livsmedelsverket, trots sitt uppdrag som vägledande myndighet, under en följd av år har prioriterat ner sina insatser på regional och lokal nivå. Det är en del av orsaken till det man pekar på som problem i utredningen, och tar som intäkt för att bristerna ligger på regional nivå. Med ett tydligare uppdrag till, och högre krav på, de centrala myndigheternas vägledande roll är det Länsstyrelsens bedömning att man inom befintlig statlig struktur kan uppnå det som eftersträvas till en lägre kostnad och med ett starkare företag- och helhetsperspektiv.

### 22.3 Dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att införa bestämmelser gällande dialog med branscher och aktörer.

Länsstyrelsen har flera främjandeuppdrag och har lång erfarenhet av att bedriva både sådana uppdrag samt kontroll- och tillsynsuppdrag.

Därigenom har Länsstyrelsen upparbetat många kontaktytor med branscher, företagare och aktörer. Bestämmelser kring hur dialog ska ske och krav på redovisning av vad de lett till riskerar att bli kontraproduktivt och innebär ökad administrativ belastning. De dialoger som i nuläget förs är behovs- och situationsanpassade. Livsmedelsfrågor är ett tema av flera som exempelvis miljöskydd, naturskydd, markanvändning, vattenskydd, djurskydd, smittskydd, jordbruks- /landsbygds politik, regelförenkling, beredskap och energiförsörjning. Informellt informationsutbyte och förtroendeskapande relationsbyggande är inte minst viktigt i dessa sammanhang, och det är inte alltid syftet att nå konkreta, redovisningsbara resultat.

## 24 Förenklingsarbetet måste intensifieras

Merparten av de förslag på satsningar på små företag och förslag på förenklingar som föreslås kan genomföras vare sig flytt av kontrollansvar genomförs eller inte.

Det behöver uppmärksammas att Länsstyrelserna gemensamt, bland annat efter uppdrag från regeringen, under en följd av år arbetat med förenkling för företag på olika sätt och inom många verksamhetsområden. Sedan ett år tillbaka deltar länsstyrelserna, genom länsstyrelserna i Värmland, Jämtland och Skåne, även i projektet HelhetsEnkelt som genomförs inom ramen för innovationsprogrammet SustainGov. Projektet syftar till att minska lantbrukarnas upplevda regelbörda.

## 25 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår mycket kort framförhållning för att genomföra denna omfattande reform. Länsstyrelserna, som 2009 övertog kommunernas ansvar för djurskyddskontrollen, kan konstatera att det var en mycket tidskrävande process innan alla moment av kontrollarbetet kunde genomföras på ett effektivt sätt. Den föreslagna förändringen är än mer omfattande, inte minst personellt, men även när det gäller att inrätta en helt ny regional organisation med allt vad det innebär i form av lokaler, IT-system, utrustning och samordning.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andrén med länsveterinär Mikaela Heidrich som föredragande. I den slutliga handläggningen har också djurskydds- och primärproduktionshandläggare Karin Gullbring, tf enhetschef Laura Hedberg, avdelningschef Maria Hammarström, rättschef Ingela Alverfors och länsråd Emma Spak medverkat.