

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen bemyndigade den 6 februari 1997 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att göra en översyn av livsmedelstillsynen.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 10 april 1997 som ledamöter riksdagsledamöterna Birgitta Carlsson och Michael Hagberg samt docenten Örjan Nilsson och f.d. kommunalrådet Kerstin Svenson. Till kommitténs ordförande utsågs f.d. generaldirektören Lars Ag.

Till experter förordnades den 30 april 1997 ombudsmannen Lars Amundsson, kvalitetschefen Rolf Brattström, direktören Bo Ericsson, länsrådet Ulf Henricsson, generalsekreteraren Bengt Ingerstam, enhetschefen Börje Karlsson, direktören Rein Karm, kanslichefen Anders Lindström, utredaren Irene Lindström, direktören Jan Movitz, civilingenjören Ann-Christine Nordstrand, förste stadsveterinären Sven Rydberg och departementssekreteraren Ann-Jeanette von Zweigbergk.

Den 20 augusti 1997 förordnades som expert direktören Allan Nyrén. Den 19 januari 1998 entledigades departementssekreteraren Ann-Jeanette von Zweigbergk och samma dag förordnades hovrättsassessorn Kerstin Löfroth att vara expert i utredningen.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 1997 organisationsdirektören Erik Lindgren och fr.o.m. den 9 juni 1997 avdelningsdirektören Göran Sandbäck. Juristen Gunilla Henrysdotter har varit förordnad som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 7 januari t.o.m. den 7 april 1998.

Enligt kommitténs direktiv (dir. 1997:25) skulle uppdraget redovisas senast den 31 december 1997. Regeringen beslöt den 16 oktober 1997 att tiden för redovisningen av uppdraget skulle förlängas till den 30 april 1998.

Utredningen om livsmedelstillsynen överlämnar härmed betänkan- det Livsmedelstillsyn i Sverige. Kommitténs ställningstagande är enhälligt.

Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 30 april 1998

Lars Ag

Birgitta Carlsson

Örjan Nilsson

Michael Hagberg

Kerstin Svenson

/Erik Lindgren

Göran Sandbäck

INNEHÅLL

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Uppdraget	23
1.1 Inriktning och avgränsningar.....	23
1.2 Utredningsarbetet	24
2 Livsmedelssektorn	27
2.1 Livsmedelsindustrin	28
2.2 Parti- och detaljhandel	30
2.3 Konsumtion	33
2.4 Storhushåll	34
2.5 Livsmedelssektorns utveckling.....	37
3 Livsmedelstillsynen	41
3.1 Tillsynsbegreppet	41
3.2 Lagstiftningen.....	43
3.2.1 Syfte och grunder	43
3.2.2 Livsmedelslagstiftningen.....	45
3.2.3 Övrig lagstiftning med anknytning till livsmedels-	
området.....	46
3.2.4 Kontrollbestämmelser	47
3.2.5 Produktsäkerhet och produktansvar	52
3.3 Verksamhet och organisation	53
3.3.1 Tillsynsverksamheten.....	53
3.3.2 Direkt tillsyn.....	54
3.3.3 Indirekt tillsyn	59
3.4 Organisationen.....	60
3.4.1 Statens livsmedelsverk	60
3.4.2 Länsstyrelserna.....	65
3.4.3 Kommunerna.....	65
3.5 Finansiering av tillsynen.....	71
3.6 Resultat av tillsynen	71
3.6.1 Livsmedelsverket.....	71
3.6.2 Kommunerna.....	72

4 Livsmedelskontrollen i andra EU-länder, m.m.	73
4.1 Författningsgrund	73
4.2 EU-kommissionens utvärdering av de nationella systemen för offentlig kontroll av livsmedel	74
4.3 Finansiering av livsmedelstillsyn i EU och EFTA	79
5 Ansvarsfördelningen stat - kommun.....	83
5.1 Det offentliga åtagandet	83
5.2 Allmänna utvecklingstendenser.....	85
5.2.1 Staten	85
5.2.2 Kommunerna	89
5.3 Förslag	94
6 Organisation	97
6.1 Huvudlinjer för ansvarsfördelningen.....	97
6.1.1 Bakgrund	98
6.1.2 Överväganden.....	100
6.2 Gränskontroll	105
6.2.1 Några begrepp	105
6.2.2 Bakgrund	105
6.2.3 Verksamheten	107
6.2.4 Problem	110
6.2.5 Kommunförbundets skrivelser	111
6.2.6 Överväganden och slutsatser	112
6.3 Länsstyrelsernas uppgifter i livsmedelstillsynen.....	115
6.3.1 Bakgrund	115
6.3.2 Överväganden.....	119
6.4 Kontrollen enligt EGs förordningar om livsmedel	121
6.4.1 Förändringar i lagstiftningen	122
6.4.2 Principer för ansvarsfördelningen	124
6.4.3 Förslag om ansvarsfördelningen	128
7 Tillsynens finansiering	145
7.1 Bakgrund	146
7.2 Nuvarande finansiering av livsmedelstillsynen.....	147
7.2.1 Avgifter	147
7.2.2 Uppgifter om kommunala kostnader och intäkter.....	149
7.2.3 Uppgifter om Livsmedelsverkets tillsyn	151
7.2.4 Skatter.....	154
7.3 Problem och behov av förändringar	155
7.4 Avgifter - överväganden och förslag	158

7.4.1 Rättsliga förutsättningar	158
7.4.2 Skatter - avgifter	159
7.4.3 Avgiftsfinansiering	161
7.5 Allmänna överväganden om taxepprinciper	171
7.6 Avgiftsuttag - beräkningsexempel	173
7.7 Ekonomiska konsekvenser	178
7.7.1 Tillämpning av finansieringsprincipen	178
7.7.2 Belastningen på statsbudgeten	180
8 Tillsynsverksamheten	181
8.1 Utvärdering av den obligatoriska egentillsynen	181
8.1.1 Allmänt, metod och underlag	181
8.1.2 Bakgrund	182
8.1.3 Genomförande av egenkontroll och nuläge	184
8.1.4 Granskningar av egenkontrollen	187
8.1.5 Problem	188
8.1.6 Utvärdering	189
8.1.7 Överväganden och slutsatser	192
8.2 Kontrollen av märkning	196
8.2.1 Bakgrund, EES-avtalet	197
8.2.2 Märkningens syfte	199
8.2.3 Märkningens form och innehåll	200
8.2.4 Märkning och egenkontroll	200
8.2.5 Straffansvar	201
8.2.6 Problem och brister	201
8.2.7 Överväganden och slutsatser	203
8.3 Kompetensutveckling	205
8.3.1 Allmänt, bakgrund	205
8.3.2 Författningsgrund	206
8.3.3 Nuvarande kompetens och utbildningsnivåer	208
8.3.4 Livsmedelsinspektörer	209
8.3.5 Önskvärd kompetens	211
8.3.6 Utbildningsbehov	212
8.3.7 Utbildningsutbudet	213
8.3.8 Kompetens och egentillsyn	213
8.3.9 Problem, brister	214
8.3.10 Överväganden och slutsatser	215
9 Övriga frågor	219
9.1 Regelsystemet	219
9.2 Redovisning och rapportering	222
9.3 Indrivningsförfarandet	223

9.4 Generella direktiven	225
9.4.1 Regionalpolitiska konsekvenser	225
9.4.2 Pröva offentliga åtaganden	226
9.4.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser	226
9.4.4 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	226
10 Genomförande.....	229
10.1 Åtgärder.....	229
10.2 Ekonomiska konsekvenser.....	232
 Bilagor	
1 Kommittédirektiv.....	237
2 Exemplet Danmark	243
3 Gränskontrollstationer	259
4 Införsel från andra EU-länder.....	261
5 Kommunernas kostnader för livsmedelstillsynen.....	263
6 Kostnaderna för och finansiering av Livsmedelsverkets arbete med livsmedelstillsynen	265
7 Den legala grunden för egenkontroll	283
8 Önskvärd kompetens hos i livsmedelsbranschen verksam personal	287
9 Utbildningsutbud	291
10 Några begrepp och förkortningar	297

Sammanfattning

Senast riksdagen tog ett mer omfattande beslut om livsmedelskontrollen var 1989. Den förstärkning som då beslutades av den centrala tillsynen och av Livsmedelsverkets styrande funktion motiverades av behovet att förbättra kontrollen av det centraliserade hanteringssystem som hade vuxit fram inom industri och handel. Andra utvecklingstendenser av betydelse för utformningen av livsmedelskontrollen var användningen av nya råvaror, tillsatser och konserverings- och förpackningsmetoder för att öka livsmedlens hållbarhet i de allt längre distributionskedjorna. Vidare ansågs att kontrollen mer borde inriktas på livsmedlens sammansättning och på innehållsdeklARATIONER och märkning. Behovet av en skärpt livsmedelskontroll som utförs på ett likartat sätt över hela landet var ett viktigt motiv för det avgiftssystem som infördes 1990.

Under 1990-talet har koncentrationstendenserna inom livsmedelssektorn fortsatt men i långsammare takt. I industrin - även livsmedelsindustrin - har Sverige jämfört med andra länder en liten andel småföretag, men även de stora svenska livsmedelsindustrierna är med internationella mått relativt små. Parti- och detaljhandeln har koncentrerats och antalet butiker har minskat kraftigt. Antalet storhushåll har ökat något men relativt mindre än antalet serverade måltider, som är närmare 5 miljoner/dag.

De uppgifter som finns om sjukdomsutbrott till följd av dåliga livsmedel eller bristfällig livsmedelshantering tyder inte på några överhängande brister i lagstiftning eller tillsyn. Kommittén har mot den bakgrunden inte sett anledning överväga några mer genomgripande förändringar i livsmedelslagen eller i livsmedelstillsynens inriktning. Utredningen har därför inriktats mot de frågor som enligt regeringens direktiv särskilt ska uppmärksammas:

- ansvarsfördelningen mellan stat och kommun
- den regionala nivåns roll
- förutsättningarna för interkommunal samverkan
- systemet med obligatorisk egentillsyn

- - avgiftssystemet och
- - ansvaret för vissa frågor om EGs marknadsanordningar.

Ansvarsfördelningen stat - kommun har under lång tid präglats av strävan att decentralisera uppgifter till kommunerna. Det är en viktig del av idén med resultatstyrning, som under 1990-talet har kommit att tillämpas i den offentliga sektorn. Den innebär att riksdag och regering har gått över från detaljerad resursstyrning till att ange mål och följa upp resultat. En konsekvens av denna inriktning är att kommunerna har fått ökad frihet att välja organisation och arbetssätt, senast uttryckt i den möjlighet som kommunallagen nu erbjuder att **samverka över kommungränserna** i en gemensam nämnd.¹ Vid sidan av denna generella möjlighet att samverka har det inom fyra lagområden - däribland miljöskydd och hälsoskydd - skapats förutsättningar för en kommun att genom avtal utnyttja de resurser som kan finnas i en annan kommun. Kommittén föreslår att en motsvarande ändring görs i livsmedelslagen, så att det blir möjligt att anlita en annan kommun för viss uppgift eller uppdra åt en anställd i en annan kommun att fatta beslut i ärende enligt livsmedelslagen.

1989 års beslut om livsmedelskontrollen syftade till att stärka den centrala verksamheten. Det beslutet är ett av de ganska få undantagen från den decentraliseringstendens, som har präglat utvecklingen inom den offentliga sektorn sedan 1980-talets början. Livsmedelsverket svarar nu för direkt tillsyn av ca 430 slakterier och större produktionsanläggningar som kräver specialiserad kompetens hos tillsynsmyndigheten. För närmare 200 anläggningar, som inte är småskaliga, har tillsynen förts över till kommuner: i Stockholm står nu alla anläggningar under kommunal tillsyn, i Göteborg de flesta.

I fråga om **ansvarsfördelningen stat - kommun** skulle en utvecklingslinje kunna vara en total kommunalisering, i enlighet med strävan att decentralisera. Det motsatta alternativet är att föra över hela livsmedelstillsynen till en statlig organisation (med regionala enheter), så som nu sker i Danmark.

I flertalet av landets 288 kommuner fanns 1996 högst en årsarbetskraft för livsmedelstillsyn. Detta är inte en god grund för utveckling av verksamhet och personal. Kommittén utgår från att det nu finns legala förutsättningar för att utveckla verksamheten i större enheter och att det kommer att finnas incitament hos personalen att göra det. Kommittén anser att grunderna för ansvarsfördelningen mellan stat och

¹Redan i samband med 1989 års beslut om livsmedelskontrollen framhöll Jordbruksutskottet att möjligheterna till mellankommunal samverkan borde kunna prövas i ökad omfattning.

kommun i prövning och tillsyn bör bestå. En fortsatt decentralisering till kommunerna bör successivt ske, när det finns förutsättningar att upprätthålla erforderlig kompetens, kontinuitet och tillgänglighet i verksamheten. Tillsynsansvar bör också som hittills kunna flyttas i motsatt riktning, när det finns särskilda skäl. Om Livsmedelsverket och en kommun har olika uppfattning om var tillsynsansvaret ska ligga, bör regeringen besluta i ärendet. Regeringen bör också kunna besluta att Livsmedelsverket ska ta över, om det finns allvarliga brister i en kommuns tillsyn.

Livsmedelsverkets uppgifter omfattar nu dels direkt tillsyn, dels normgivning, uppföljning och utvärdering av tillsynssystemet. Principiella skäl talar för att Livsmedelsverkets uppgifter som central myndighet renodlas. Kommittén föreslår att verkets organisation ses över i syfte att tydligare skilja de centrala myndighetsuppgifterna från den operativa tillsynen. För organisationen av den direkta tillsyn, som inte bör föras över till kommunerna, kan fyra alternativ urskiljas:

- en ”resultatenhet” inom verket
- en helt fristående central myndighet
- en fristående sektorsorganisation med regionala enheter och
- att länsstyrelserna tar över uppgifter och personal.

Kommittén tar inte ställning till anslagsfrågor. De bör behandlas i organisationsöversynen. Denna bör behandla även den verksamhet som inte har berörts av kommitténs uppdrag.

Länsstyrelserna utövar enligt livsmedelslagen ”den närmare tillsynen i länet” och beslutar i överklagningsärenden.

Utredningsdirektiven säger att kommittén ska beakta vad som anförts i Lagutskottets betänkande 1994/95:LU20. Utskottet hänvisade där till vad Riksdagens revisorer anförde i en granskning av länsstyrelsernas ansvar och arbete på livsmedelsområdet. Revisorerna menade att länsstyrelserna har ”ett indirekt och oprecist ansvar för livsmedelstillsynen i länet”.

Kommittén anser att länsstyrelsernas tillsynsuppgift enligt livsmedelslagen 24 § bör utgå. Därmed påverkas inte länsstyrelsernas generella uppgift att ta de initiativ som behövs för att fastställda nationella mål får genomslag. Behovet av att utnyttja länsstyrelsernas sakkunskap i livsmedelstillsynen består och kan som hittills komma till uttryck i regeringens regleringsbrev.

Statsmakterna har tidigare avvisat tanken att ge länsstyrelserna direkta tillsynsuppgifter enligt livsmedelslagen. Förutsättningarna för länsstyrelsernas medverkan i livsmedelstillsynen har enligt kommitténs uppfattning inte på något avgörande sätt förändrats under 1990-talet.

Frågan om hur den nuvarande centrala operativa tillsynen kan organiseras bör emellertid behandlas i den översyn av Livsmedelsverkets organisation, som kommittén anser bör göras.

Gränskontrollen mot tredje land är nu en kommunal uppgift. Den styrs i hög grad av föreskrifter (och allmänna råd) från Livsmedelsverket, som också förordnar gränskontrollveterinärer och andra gränskontrollörer. Kommunerna får ta betalt enligt kommunal taxa.

Kommittén anser att gränskontrollen bör ses som ett statligt åtagande. För detta talar också praktiska skäl, som har sin grund bl.a. i EU-medlemskapets krav på likformig hantering av gränskontrollfrågor.

Det finns enligt regeringen ett behov av att ytterligare utreda ansvaret för **kvalitetskontrollen enligt** vissa av **EGs marknadsordningar**. Kommittén anser att den princip som gäller för ansvarsfördelningen enligt livsmedelsförordningen - dvs. typ av anläggning - bör gälla även i den kontroll som grundas på EGs jordbruksförordningar. Vad gäller kontrollen enligt de ofta detaljerade regler som har sin grund i jordbruksförordningarna anser kommittén att det offentliga åtagandet i första hand bör begränsas till myndighetsutövning, rådgivning och information. Uppgiften att ta fram underlag för myndighetens bedömning av om bestämmelserna efterlevs bör så långt möjligt överlämnas till s.k. oberoende organ.

Finansieringssystemet är ett svåröverskådligt lappverk av skatt och avgifter med olika principer för avgiftsuttag, otydlig redovisning av bakomliggande kostnader och varierande avgiftsuttag. De kostnadsuppgifter som kommunerna rapporterar till Livsmedelsverket är så osäkra att de i praktiken är oanvändbara. Avgiftssystemet ger otillräckliga förutsättningar för att anpassa kommunernas tillsyn till varierande behov.

Allt fler offentliga uppgifter - även myndighetsutövning - har med åren blivit avgiftsfinansierade enligt principen att den som förorsakar tillsyn, särskilda säkerhetskontroller eller liknande också bör bära kostnaderna. Kommittén föreslår att uppgiften att bestämma avgifter för prövning och tillsyn enligt livsmedelslagen decentraliseras till kommunerna. Utgångspunkten bör vara att kommunerna får ta ut avgifter som täcker i stort sett alla kostnader, så att verksamheten får den omfattning och inriktning som livsmedelshanteringens risker och redlighet kräver. Ett andra syfte bör vara att skapa incitament för bättre efterlevnad av reglerna. Det blir också ett mer enhetligt avgiftssystem inom miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområde, mot bakgrund av de principer som regeringen har angivit för arbetet med miljöbalken.

Livsmedelsverket bör få motsvarande befogenheter avseende verkets direkta tillsyn.

Vissa tillsynsaktiviteter måste även i fortsättningen vara skattefinansierade. Kommittén har preciserat vilka kostnader som bör redovisas i den kommunala livsmedelstillsynen och vilka aktiviteter som bör vara skatte- resp avgiftsfinansierade. I nuläget betalas vissa centrala myndighetsuppgifter genom att kommunerna överför 15 % av sina tillsynsintäkter till Livsmedelsverket. Dessa uppgifter bör enligt kommitténs mening anslagsfinansieras. Likaså anser kommittén att bl.a. vissa tillkommande kostnader för s.k. normerande inspektioner och för restsubstanskontroll bör anslagsfinansieras.

Med stöd av kostnadsuppgifter som inhämtats från Kommunförbundet beräknar kommittén att kommunernas avgiftsintäkter kan öka i storleksordningen 100 - 140 miljoner kronor, om kommunernas totala livsmedelstillsyn antas bli 400 000 timmar. Exakta uppgifter om avgiftsintäkterna kan erhållas först i efterhand.

Inom livsmedelsindustrin har det sedan länge pågått ett systematiskt arbete med att införa kvalitetssäkring för att företagen ska kunna leva upp till det ansvar som man har för sina produkter. Bland de många mindre företagen som är föremål för kommunal livsmedelstillsyn har under 1990-talet betydande insatser gjorts för att höja ambitionsnivån i egenkontrollen. Genomförandet av *den obligatoriska egentillsynen* har i betydande grad handlat om att göra företagen medvetna om behovet av egenkontroll. Myndigheterna har i detta arbete haft starkt stöd av föreskriften att myndigheterna ska fastställa egenkontrollprogram.

De insatser som har gjorts för att höja medvetandet om behovet av en fungerande egenkontroll har varit motiverade i ett skede, när det varit fråga om att höja ambitionsnivån. Men det är i princip företagets ansvar att ha den egenkontroll som behövs och myndigheternas uppgift att kontrollera detta. Kommittén anser att tillsynsmyndigheterna inte bör fastställa egenkontrollprogram. Fastställelsen riskerar att låsa företaget vid myndighetens beslut och att skapa oklarhet om vem som har ansvaret för egenkontrollen.

Under *övriga frågor* föreslår kommittén att omfattningen av *regelverket* på livsmedelsområdet begränsas genom att allmänna råd tas bort från författningssamlingen, att en handledning för tillsynsarbetet tas fram liksom en metod för att förmedla aktuell information till "fältet" och att möjligheterna att förenkla reglerna inventeras.

Redovisningen av livsmedelstillsynen behöver förbättras. Ökad avgiftsfinansiering och nya former för styrning av offentlig verksamhet ställer ökade krav på redovisningen av prestationer och kostnader. Kommittén föreslår att regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att i samarbete med Svenska Kommunförbundet utarbeta förslag om fortlöpande uppföljning och utvärdering av livsmedelstillsynen.

I **genomförandet** kan kommitténs förslag om ökad avgiftsfinansiering väntas leda till att den som betalar kommer att ställa tydligare krav på myndighetens prestation. Företagen kan ha anledning att tydligare formulera sina behov av information från myndigheterna som underlag för arbetet med att förbättra egenkontrollen och höja kvaliteten på livsmedelshanteringen. För myndigheternas del leder det till att dels organisation och samverkansformer behöver utvecklas, dels kompetensen behöver höjas. F.n. tillhör rättssäkerhet och allmän juridik de mest prioriterade områdena i fortbildningen.

Kommittén föreslår att 25 miljoner kronor ställs till förfogande för att höja kunskapsnivån hos tillsynsmyndigheter, företag inom livsmedelssektorn och konsumenterna. Det är fråga om åtgärder med större bredd än som normalt ryms i Livsmedelsverkets program för utbildning och information. Genomförandet har inslag av kartläggning vad gäller behovet av utbildning och information, av utredning för att utveckla arbetsmetodik och av praktiska försök med nya (sam)arbetsformer. Det är fråga om en kunskapsinvestering som i princip kan jämföras med det program till stöd för investeringar för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling som håller på att genomföras.

De **ekonomiska konsekvenserna** är i första hand att kommunernas avgiftsintäkter ökar med i storleksordningen 100 - 140 miljoner kronor. Det innebär en minskad ekonomisk belastning för kommunerna. Motsvarande minskning kan enligt finansieringsprincipen göras i statsbidragsramen, dvs. inkomstökningen räknas av från statsbidragsramen.

Summary

The Swedish parliament last made a more comprehensive decision on the controls on foodstuffs in 1989. The strengthening of central supervision and of the National Food Administration's governing role which were then decided upon were prompted by the need to improve controls over the centralised systems of operation which had grown up within the industry and trade. Other development tendencies significant to controls on foodstuffs were the application of new raw materials, additives and preservation and packing methods to increase their shelf life in ever longer distribution chains. It was further considered that additional controls on the composition of foodstuffs and on declarations of contents and marking should be set up. The need for more stringent controls over foodstuffs implemented in a consistent manner across the whole country was an important motive for the charging system introduced in 1990.

During the 1990s the centralising tendencies within the food sector have continued but at a slower pace. In industry - even the food industry - Sweden compared to other countries has only a few small firms, but even the big Swedish food manufacturers are by international standards relatively small. The wholesale and retail trades have been concentrated and the number of small shops has diminished greatly. The number of catering establishments has increased somewhat but relatively less than the number of meals served which is almost 5 million/day.

Existing information on outbreaks of illness resulting from bad foodstuffs or defective food treatment does not indicate any pressing defects in the law or in supervision. Against this background, the committee has not seen fit consider any more sweeping changes in the Food Act or in the direction of supervision. The committee has therefore concentrated on those matters to which especial attention is to be paid under the government's terms of reference:

- division of responsibility between national and local authorities
- the role of the regional tier
- prerequisites for co-operation between local authorities

- the system of compulsory self-monitoring
- the payment system
- responsibility for certain matters on EC market provisions.

The division between national and local responsibilities has for a long time been characterised by efforts to devolve duties to local authorities. This is an important part of the idea of performance related management which has been put into effect in the public sector during the 1990s. It means that Parliament and the Government have gone away from detailed control of resources in favour of setting a goal and monitoring the result. A consequence of this trend is that the local authorities have acquired increased freedom in choosing their organisation and working methods, most recently exemplified by the opportunity which local government law now offers of co-operation across local authority boundaries through joint boards. Alongside these general opportunities for co-operation, conditions have been established in four areas of the law - among them environmental protection and health care - whereby one local authority may contract to use resources which exist within another authority. The Committee recommends that an equivalent amendment be made to the Food Act, to make it possible to turn to another authority for certain tasks or to commission an employee of another authority to make decisions in matters involving Food Act.

The 1989 decision on controls on foodstuffs served to increase activity at the centre. This decision is one of the very few exceptions to the tendency towards decentralisation which has characterised developments within the public sector since the beginning of the 1980s. The National Food Administration is now responsible for direct supervision of about 430 abattoirs and large production establishments which require specialised skills of the supervisory authorities. Supervision of almost 200 establishments - which are not small scale - has been transferred to the local authority: in Stockholm all establishments are now under local authority supervision, in Gothenburg most of them.

In the matter of the division between national and local responsibility, one line of development would be total devolution to the local authorities in line with the efforts to decentralise. The converse would be to transfer all supervision of foodstuffs to a central government organisation (with regional divisions) as is now being done in Denmark.

In the majority on the country's 288 local authorities there was in 1996 at most one whole time equivalent for food supervision. This is not a good basis for developing activities and staff. The Committee

starts from the premise that there are now legal conditions for developing activity in larger units and that there will be incentives for the staff to do this. The Committee considers that the reasons for the division of responsibility for testing and supervision between national and local authorities remain. Continued devolution to local authorities should take place gradually when conditions for maintaining the required skills, continuity and accessibility to the work exist. Responsibility for supervision should also be able to be transferred, as hitherto, in the opposite direction when there is a special reason. If the National Food Administration and a local authority have different views on where supervisory responsibility should lie, the government should decide the matter. The government should also be able to decree that the National Food Administration should take over if serious defects in a local authority's supervision are discovered.

The National Food Administration's duties now consist in part of direct supervision, in part of the establishment of standards, monitoring and evaluation of the system of supervision. There are points of principle in favour of isolating the National Food Administration's duties. The Committee recommends that the administration's organisation be reviewed with a view to a clearer separation of the duties of the central authority from operational supervision. For the organisation of direct supervision which should not be transferred to the local authorities, four alternatives can be distinguished:

- a 'profit centre' within the administration
- a totally independent central authority
- an independent sector based organisation with regional divisions and
- for the county councils to take over the duties and the staff.

The Committee has not taken a definite stance on the appropriations questions. They should be dealt with during the organisational review. The latter should also cover such activity as does not fall within the committee's mandate.

Under the Food Act, the county councils exercise 'immediate supervision within the county' and decide upon matters of appeal.

Our terms of reference say that the Committee should take into account what is put forward in the Law Commission's report 1994/95:LU20. The commission referred there to what the parliamentary auditors put forward in a review of the county councils' responsibility and work in the area of foodstuffs. The auditors thought that the county councils had 'an indirect and imprecise responsibility for the supervision of foodstuffs in the county'.

The Committee considers that the county councils' duty of supervision in accordance with the Food Act s.24 should be abolished. This does not effect the county councils' general duty to take the initiative where necessary to ensure the success of established national goals. The need to use the county councils' specialised knowledge of foodstuffs supervision remains and can, as hitherto, be expressed in the government's approval document.

The government has previously rejected the notion of giving the county councils direct supervisory responsibility under the Food Act. The conditions for the county councils' contribution to the supervision of foodstuffs have not in the committee's estimation changed in any crucial respect during the 1990s. The question of how the current central operational supervision can be organised should, however, be dealt with in the review of the National Food Administration's organisation which the committee consider should be undertaken.

Border controls in respect of non-EU countries are a local authority duty. They are governed to a high degree by regulations (and general advice) from the National Food Administration which also appoints veterinary surgeons and other border control functionaries. Local authorities receive payment in accordance with the local government tariff.

The Committee considers that border controls should be viewed as a national undertaking. This also has the practical point in its favour that EU membership requires that border control matters be handled in a uniform manner.

According to the government, there is a need for further discussion of responsibility for quality control under certain EC market provisions. The Committee considers that the principle which applies to the division of responsibilities under the foodstuffs regulations (i.e. type of establishment) should apply equally to controls based on the EC's agricultural regulations. As far as controls under the often detailed rules based on the agricultural regulations are concerned, the committee considers that the official commitment should in the first instance be confined to the exercise of authority, guidance and information. The task of developing the bases of the authority's judgement on whether the regulations have been conformed to should, so far as possible, be left to so-called independent agencies.

The system of finance is an incomprehensible patchwork of tax and charges with different principles for charging, vague accounting of the underlying costs and varying charges. The costing information which the local authorities return to the National Food Administration is so uncertain as to be practically unusable. The charging system provides

an inadequate basis for adapting the local authorities' supervision to differing requirements.

More and more official tasks - even the exercise of authority - have over the years become financed out of charges on the principle that whoever occasions the supervision, special safety checks or the like should also bear their cost. The Committee recommends that the duty of fixing charges for testing and supervision under the Food Act should be devolved to the local authorities. The premise should be that the local authorities should levy charges which broadly speaking cover all costs so that the activity acquires the scope and direction which the risks of food treatment and good practice demand. Another object should be to create an incentive for better adherence to the rules. There is, in fact, a more uniform system within the Environmental Health Protection Committee spheres of activity against a background of the principles laid down by the government for work under the environmental code.

The National Food Administration should acquire equivalent powers in respect of the administration's direct supervision.

Certain supervisory activities will still need to be financed out of taxes in the future. The Committee has specified what costs should be accounted for in the local authority supervision of foodstuffs and what activities should be tax or charge financed. In the current state of affairs, certain central authority duties are paid for by the local authorities transferring 15% of their supervisory receipts to the National Food Administration. These tasks should in the committee's opinion be paid for from a central appropriation. Similarly the Committee considers that, among other things, certain additional costs for so-called normative inspections and for controls on residual substances should be centrally funded.

With the help of cost information obtained from the Swedish Association of Local Authorities, the Committee estimates that the local authorities' fee income can grow by something in the order of 100-140 million kronor if the local authorities' total foodstuffs supervision is assumed to take 400,000 hours. Precise information on fee income can only be obtained retrospectively.

Within the foodstuffs industry there has long been a systematic effort to introduce quality assurance so that companies can satisfy the responsibilities one has for one's products. During the 1990s, considerable efforts have been made among the many smaller companies which are the subject of local authority foodstuff supervision to increase their level of ambition in the matter of self-monitoring. Implementation of compulsory self-supervision has to a significant extent served to make companies aware of the need for self-

monitoring. In this effort the authorities have had solid support from the regulation that the authorities should lay down a self-monitoring programme.

The efforts which have been made to increase consciousness of the need for a functioning system of self-monitoring were justified at one time when it was a matter of raising the level of ambition. But as a matter of principle it is the companies' responsibility to have such self-monitoring as is needed and the authorities' duty to check on it. The Committee considers that the supervisory authorities should not determine the self-monitoring programme. This risks locking the company in to the authority's decision and creating ambiguity about who has the responsibility for self-monitoring.

Under other matters the Committee recommends that the scope of the body of rules in the foodstuffs area should be restricted by removing general advice from the statute book, producing guidance on supervisory work as well as a method of conveying current information into the field and that the possibility of simplifying the rules should be evaluated.

Accounting in foodstuff supervision needs to be improved. Increased charge financing and new forms of control of official activity place increased demands on the measurement of both performance and costs. The Committee recommends that the government should give the National Food Administration, in co-operation with the Swedish Association of Local Authorities, the job of drawing up recommendations for on-going monitoring and evaluation of foodstuffs supervision.

When put into effect, the committee's recommendation on increased charge financing might be expected to lead to the people who are paying placing more obvious demands on the authority's performance. Companies may have occasion to formulate their needs for information from the authorities more clearly as a basis for the work of improving self-monitoring and increasing the quality of food treatment. On the authorities side, this means partly that the organisation and forms of co-operation need to be developed, in part that skills need increasing. For the present observance of the law and general legal aspects are among the highest priority areas for in service training.

The Committee recommends that 25 million kronor be made available in order to improve the level of knowledge in the supervisory authorities, companies within the foodstuffs sector, and consumers. It is a matter of measures of greater breadth than are usually contained in the National Food Administration's program of education and information. Implementation will contribute to mapping out what requirements there are for education and information, for discussions to

develop working methods and for practical trials of new forms of work and co-operation. It is a matter of investing in knowledge which can in principle be compared with the programme in support of investments in ecologically sustainable social development which is on the point of being implemented.

The economic consequences are in the first instance that the local authorities' fee income will grow by something in the order of 100-140 million kronor. This means a reduced economic burden on the local authorities. On the budget-capping principle, corresponding reductions can be made in the central government contribution, i.e. the increase in income is subtracted from the central government contribution.

1 Uppdraget

1.1 Inriktning och avgränsningar

I regeringens uppdrag (Dir. 1997:25, bilaga 1) att göra en översyn av livsmedelstillsynen anges vissa frågor som särskilt ska uppmärksammas. De är

- ansvarsfördelningen mellan stat och kommun
- den regionala nivåns roll
- förutsättningarna för interkommunal samverkan
- systemet med obligatorisk egentillsyn
- avgiftssystemet och
- ansvaret för vissa frågor om EGs marknadsanordningar.

Mål och inriktning av livsmedelstillsynen styrs av ett omfattande regelsystem. Tillgängliga uppgifter om sjukdomsutbrott till följd av dåliga livsmedel eller bristfällig livsmedelshantering tyder inte på några allvarliga och överhängande brister i lagstiftning eller tillsyn. Där man har gjort försök att belysa riskerna med bristfällig livsmedelshantering brukar antydast att mörkertalet är mycket stort. Det pågår nu ett projekt i Uppsala med syftet att belysa omfattningen av de matförgiftningar, som f.n. inte kommer in i statistiken.

Den allmänna "hotbilden" ger inte grund för att ifrågasätta den svenska livsmedelstillsynens inriktning och omfattning. Samma grundläggande krav gäller i hela den Europeiska unionen, men det är svårt att få fram uppgifter som kan ge en uppfattning om ambitionsnivån eller intensiteten i livsmedelskontroller i de olika länderna. Verksamheten kan organiseras på olika sätt och det saknas jämförbara kvantitativa uppgifter om livsmedelskontrollens kostnader och resultat.

Inget har kommit fram som ger kommittén anledning ifrågasätta mer grundläggande förändringar i den svenska livsmedelstillsynens organisation och arbetsätt, följaktligen inte heller i regelverket. Det senare låter sig för övrigt inte så lätt göras, eftersom livsmedelslagstiftningen

är harmoniserad inom EU.² Även i övrigt har det internationella samarbetet om regler inom livsmedelsområdet utvecklats under 1990-talet.

Kommittén finner således inte anledning att gå in på regelsystemet som sådant, utom i ett avseende. Det gäller de s k allmänna råden, som utgör en stor del av regelmängden inom livsmedelsområdet. Kommittén behandlar avslutningsvis den frågan bland "övriga frågor".

Kommittén tar också upp behovet av att dra en tydligare gräns mellan Livsmedelsverkets direkta tillsyn och uppgifterna som central myndighet inom livsmedelsområdet. Kommittén föreslår att en översyn görs av regelsystemet som närmast rör verkets funktioner för normgivning och informationsförmedling. I övrigt har Livsmedelsverkets uppgifter avseende kunskapsupbyggnad och -förmedling inom området livsmedel-kost-hälsa inte ansetts ligga inom kommitténs uppdrag.

I uppdraget ingår att belysa ansvarsfördelningen centralt-lokalt i uppgifter som grundas på EGs jordbruksförordningar. Däremot har kommittén inte haft anledning gå in på gränsdragningen mellan primärproduktion av råvaror och livsmedel, som har varit föremål för utredning i annat sammanhang.

1.2 Utredningsarbetet

Underlag för utredningsarbetet har tillhandahållits av i första hand Livsmedelsverket. På kommitténs begäran har verket också i en särskild skrivelse redovisat sin syn på livsmedelstillsynens resultat, problem som har uppmärksammats och krav som kommer att ställas på livsmedelstillsynen. Svenska Kommunförbundet har genom intervjuer i 15 kommuner inhämtat synpunkter från politiker och tjänstemän på frågor som ingår i kommitténs uppdrag. Förbundet har också i december 1997 redovisat en enkätundersökning med fakta om verksamheten inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt bidragit med uppgifter om kostnader i livsmedelstillsynen. Experterna från näringslivets organisationer har redogjort för synpunkter från medlemsföretagen på livsmedelstillsynen. Experterna från konsumentorganisationerna har redovisat problem med att få märkningen att fungera i praktiken.

Utredningens ledamöter har gjort studiebesök hos ett större livsmedelsföretag och i en kommun. Ett tiotal kommunala förvaltningar har besökts av utredningens sekretariat, som också har haft kontakter med länsstyrelser och branschorgan.

² Gemenskapens livsmedelslagstiftning tillämpas också i Norge och Island, i enlighet med EES-avtalet.

Europeiska gemenskapernas kommission har i februari 1998 gjort en första redovisning av de besök som kommissionens tjänstemän genomfört i medlemsstaterna för att utvärdera de nationella systemen för offentlig kontroll av livsmedel inom EU, i enlighet med rådets direktiv 93/99/EEG.

2 Livsmedelssektorn

Livsmedelsförsörjningen kan ses som en process i fyra led. Livsmedelssektorn kan delas in efter dessa led. Man brukar tala om *primärproduktion* av råvaror, *förädling* inom livsmedelsindustrin och i småskalig form, *distribution*, handel och service, t.ex. genom storhushåll samt *konsumtion*. Primärproduktionen faller i huvudsak utanför den livsmedelstillsyn som utredningen avser. Livsmedelslagen (1971:511) börjar gälla först när en råvara eller produkt är att uppfatta som livsmedel. Med livsmedel avses enligt livsmedelslagen matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara, med undantag av läkemedel, som är avsedd att förtäras av människor. Livsmedel är således definitionsmässigt endast avsett för human konsumtion. Enligt förarbetena till livsmedelslagen bör en råvara ur livsmedelshygienisk synpunkt bedömas som livsmedel på ett så tidigt stadium i beredningsproceduren som möjligt. Några exakta regler för när så är fallet finns inte,³ men i enlighet med praxis bör i huvudsak den egentliga råvaruproduktionen i jordbruksledet falla utanför.

Den svenska livsmedelsmarknaden kännetecknas av en stark företagskoncentration i alla led av förädlingskedjan. Primärförädlingen domineras i hög grad av lantbrukskooperativa företag. Även övriga delmarknader och sekundärförädlingen är i hög grad dominerade av ett eller ett par företag. Det gäller t.ex. marknaden för fiskkonserver, glass, choklad, läskedrycker och öl.⁴

Livsmedelssektorn är hemmamarknadsorienterad; import plus export motsvarar ungefär en femtedel av livsmedelsproduktionen. Motsvarande för Tyskland är ungefär en tredjedel och för Danmark nära tre fjärdelar.

Det största antalet sysselsatta finns inom handeln. Där var år 1996 enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) närmare 116 000 personer syssel-

³ Spannmål anses t ex som livsmedel när det kommer till kvarnanläggningen och där bedöms som kvarngillt. Kött betraktas som livsmedel då det levande djuret kommer till slakteriet och där besiktigas av veterinär. Mjök anses vara livsmedel då det tappas över i bondens mjölk tank för avhämtning.

⁴ "Ökad konkurrens i handeln med livsmedel" (SOU 1996:144), bl.a. s. 28, 29.

satta⁵. Hotell och restaurangverksamhet sysselsatte samma år omkring 68 000 personer⁶.

2.1 Livsmedelsindustrin

Livsmedelsindustrin är en mycket heterogen industri som i Sverige kännetecknas av en stark koncentration. I en internationell jämförelse har Sverige en liten andel små företag i livsmedelsindustrin. I andra länder är förhållandena oftast de omvända med stor andel små företag inom livsmedelsbranschen. I ett internationellt perspektiv är dock samtliga svenska livsmedelsföretag att beteckna som små. I vissa delbranscher, t.ex. bagerier och gårdsslakterier, finns många företag som även i ett svenskt perspektiv kan betecknas som små.

På slutna marknader eller marknader med liten tillväxt sker ofta en koncentration av produktionen till färre och större produktionsenheter och företag. Expansion kan i huvudsak endast ske genom uppköp av andra företag. En påtaglig sådan utveckling har skett inom livsmedelsindustrin i Sverige. Antalet arbetsställen har halverats sedan år 1970, men antalet anställda har endast minskat med knappt en femtedel. Antalet sysselsatta per arbetsställe har därmed ökat från 45 till 72 anställda mellan åren 1970 och 1995. Parallellt med utvecklingen mot ökad koncentration har en motgående tendens mot ökad lokal produktion nära konsumenten kunnat noteras under senare år inom vissa delbranscher, t.ex. bagerier, bryggerier och s.k. gårdsföretag; de senare ofta integrerade med primärproduktionen.

Det har också skett en ökad regional koncentration av livsmedelsindustrin. Livsmedelsindustrin tillhör visserligen en av de mest spridda industrierna i landet, men den har i allt högre grad koncentrerats till befolkningstäta regioner. Charkuteri- och bageriindustrierna har flest arbetsställen. I många fall är de små och finns över hela landet. Mejeriindustrin är likaså regionalt väl företrädd.

År 1995 sysselsattes, enligt centrala företagsregistret, drygt 63 000 inom livsmedelsindustrin. Detta motsvarade cirka 10 procent av den totala sysselsättningen inom tillverkningsindustrin. Av totalt 43 600 företag i Sverige inom tillverkningsindustrin fanns 2 700 inom livsmedelsindustrin.

Enligt den nya statistiska indelningen Svensk Näringsgrensindelning (SNI), som är den branschklassificeringsstandard som

⁵ SCB, Regional arbetsmarknadsstatistik, svensk näringsgrensindelning (SNI) Kod 52:11 + 52:2 + 52:3 (nov 1996).

⁶ SCB, Statistiska meddelanden, serie AM 63.

tillämpas i den offentliga statistiken, delas livsmedelsindustrin in i nio delbranscher. Tablån 2.1 ger en översikt över livsmedelsindustrins sammansättning och storlek.

Tablå 2.1 Arbetsställen, sysselsatta, saluvärde och förädlingsvärde i livsmedelsindustrins delbranscher 1995, miljoner kronor.				
Delbransch	Antal arbetsställen	Antal sysselsatta	Saluvärde	Förädlingsvärde
Slakteri- och charkuteriindustri	204	15 368	31 177	4 737
Mejeriindustri	75	8 674	23 044	2 963
Frukt-/grönsaksindustri	48	3 760	6 013	1 435
Fisk-/fiskkonserverindustri	46	1 707	2 666	535
Olje- och fettindustri	8	1 413	4 833	929
Kvarnindustri	33	1 045	3 209	711
Bageriindustri	296	13 087	11 289	4 108
Socketindustri	8	1 363	3 061	877
Choklad-/konfektyrindustri	33	3 591	5 174	1 448
Övrig livsmedelsindustri	57	4 791	14 077	2 347
Spritdrycksindustri	10	1 062	3 918	1 061
Maltdrycksindustri	11	1 821	3 604	731
Mineral- och läskedrycksindustri	12	1 654	4 404	1 374
Livsmedelsindustrin totalt*	829	59 363	116 469	23 823

Källa: SCB Industristatistik samt "Livsmedelsåret 1996" rapport från Livsmedelsindustrierna.

* Endast företag med minst 10 anställda ingår i industristatistiken. Detta innebär att antalet företag liksom antalet sysselsatta underskattas i industristatistiken. Centrala företagsregistret, som inkluderar de mindre företagen, anger antalet anställda i livsmedelsindustrin till 63 296 år 1995.

I Sverige är livsmedelsindustrin den näst största av tillverkningsindustrins delbranscher, mätt efter produktionsvärde och den tredje största, mätt efter antal sysselsatta. Produktionens värde motsvarar cirka 14 procent av tillverkningsindustrins totala produktionsvärde och den sysselsätter, som nämnts, cirka 10 procent av antalet sysselsatta i tillverkningsindustrin.⁷

Livsmedelsindustrins samlade förädlingsvärde uppgår till cirka 25 miljarder kronor.

⁷ "Svensk mat på EU-fat" (SOU 1997:25) ss 60, 61.

Slakteri- och charkuteriindustrin är den största av livsmedelsindustrins delbranscher i Sverige. Den sysselsätter en fjärdedel av livsmedelsindustrins sysselsatta och svarar för nära en tredjedel av livsmedelsindustrins saluvärde och drygt en femtedel av livsmedelsindustrins förädlingsvärde. Slakteri-, bageri- och mejeriindustrierna svarar tillsammans för mer än hälften eller 54 % av den svenska livsmedelsproduktionen 1995. I dessa delbranscher arbetade detta år 62 % av samtliga anställda inom livsmedelsindustrin.

Antalet sysselsatta inom livsmedelsindustrin har gått ned. År 1985 var antalet anställda drygt 65 000 och år 1995 var motsvarande siffra knappt 60 000.

I Skåne, Stockholmsområdet och Västsverige finns sammanlagt drygt hälften av de sysselsatta inom livsmedelsindustrin. Under senare år har det skett en ökad koncentration av antalet sysselsatta till dessa områden.

Inslaget av utländskt ägande är förhållandevis stort. År 1995 hade de utlandsägda företagen 31 respektive 35 procent av livsmedelsindustrins saluvärde och förädlingsvärde, men endast cirka 20 procent av de sysselsatta i livsmedelsindustrin var anställda i utländska företag. De utlandsägda företagen återfinns således främst i de senare leden i förädlingskedjan med produkter som har ett högt förädlingsvärde och producerade av relativt få anställda.

I EU är livsmedelsindustrin den största industrin mätt efter produktionsvärde och näst största mätt efter antalet sysselsatta. Livsmedelsindustrin svarar för ca 15,5 procent av industrins totala produktionsvärde i EU och den har ca 11 procent av totala antalet industrisysselsatta inom den europeiska gemenskapen.⁸

2.2 Parti- och detaljhandel

Dagligvaruhandeln med livsmedel består av två led, partihandel och detaljhandel. Med partihandel avses försäljning till andra än slutkonsumenter, huvudsakligen till detaljhandel men även till storhushåll. Till detaljhandeln räknas försäljning i butik, kiosker, torghandel och ambulering försäljning. I den svenska dagligvaruhandeln drivs dessa båda led i stor utsträckning integrerat.

Dagligvaruhandelns båda led domineras av tre block - ICA, Konsumentkooperationen och det tredje blocket bestående av grossisten

⁸ "Livsmedelsåret 1996. Översikt och siffersammanställningar", Livsmedelsindustrierna, april 1997.

Dagab, detaljistkedjor och fristående dagligvarubutiker. Den svenska dagligvaruhandeln är en i hög grad nationell bransch.

Under efterkrigstiden har den svenska dagligvaruhandeln genomgått en snabb strukturomvandling. Antalet företag har blivit färre och antalet butiker och distributionsanläggningar större. Antalet dagligvarubutiker har minskat kraftigt. Butikernas karaktär har också förändrats. Det har blivit vanligt med dels stora butiker, belägna i mindre centrala lägen, dels nya typer av mindre service- och trafikbutiker.

Strukturutvecklingen inom dagligvaruhandeln sedan 1976 har inneburit att antalet butiker mer än halverats. Antalet servicebutiker ökade kraftigt i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet, främst genom de sk trafikbutikerna.⁹ Totalt sett ligger minskningen av antalet mindre butiker på närmare 40 procent medan antalet stormarknader (supermarkets) ökat med ungefär lika mycket. Av dagligvarubutikernas totala omsättning svarade supermarkets för 75 procent år 1994. År 1976 var supermarkets andel 57 procent. Småbutikerna minskade sin andel från 43 till 25 procent under samma period. Även när det gäller omsättningen visar statistiken de mindre butikernas minskade betydelse under senare år.¹⁰

I löpande priser ökade livsmedelsdetaljhandeln sin omsättning med 9 procent mellan 1990 och 1995. Omsättningen i fasta priser, som uttrycker den volymmässiga omsättningen, dvs. i princip kvantiteter, gick däremot ned med 3 procent. För detaljhandeln totalt redovisas en volymmässig nedgång med 3 procent. Det kan noteras att omsättningen i hotell- och restaurangbranschen minskade med 20 procent i fasta priser mellan 1990 och 1995.¹¹

De tre största partihandelsföretagen står sammantaget för 90 procent av utbudet på marknaden. Även detaljhandeln med livsmedel är starkt koncentrerad. I tablån nedan beräknas kedjornas respektive andel i förhållande till hela dagligvarumarknaden i detaljistledet.

⁹ Med servicebutiker avses livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och högst 250 m² sällyta, öppna på söndagar och minst 70 timmar/vecka. Servicebutik i anslutning till bensinstation benämes trafikbutik.

¹⁰ Källa: När mat kommer på tal. En livsmedelsstatistisk översikt 1996. SCB och Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden s. 73.

¹¹ Källa: SCBs inrikeshandelsstatistik.

	1991	1992	1993	1994	1995
ICA	33,4	34,3	34,2	34,1	33,9
Konsumentkoop	19,8	20,1	21,1	20,4	20,4
D-gruppen	12,3	12,5	13,1	13,1	13,2
Axel Johnson	7,5	7,7	5,6	5,6	5,4
Bergendahls	1,4	1,6	1,7	1,8	2,0
Övriga butiker	2,0	2,1	2,0	1,8	1,7
Grå marknad	18,8	17,1	16,9	17,6	17,5
Fackhandel	4,7	4,7	5,3	5,7	5,8
Total omsättning miljarder kr	160	154	157	165	168

Källa: Betänkandet Ökad konkurrens i handeln med livsmedel, SOU 1996:144

De olika gruppernas och blockens andelar har varit i stort sett oförändrade de senaste fem åren.

Nästa tablå redovisar de olika kedjornas och gruppernas antal butiker, omsättning och andel av omsättningen åren 1985 och 1994.

Grupp	Antal butiker		Omsättning mdkr		Andel i procent	
	1985	1994	1985	1994	1985	1994
ICA handlarna	3705	2600	36,6	59,8	43,1	44,3
Konsumentkooperationen	1959	1434	23,0	35,8	27,1	26,5
D-gruppen	1117	815	10,7	22,5	12,6	16,7
Axel Johnson	131	520	6,6	7,8	7,7	5,8
Bergendahlsgruppen	102			3,2		2,4
Övriga	2088	1909	8,1	5,8	9,5	4,3
Totalt	9000	7380	85	134,9	100	100

Källa: Handelns Utredningsinstitut, redovisad i SOU 1996:144.

Under 1996 uppvisade dagligvaruhandeln en ovanligt kraftig tillväxt med 2,5 procent mätt i fasta priser. Den kraftiga tillväxten beror till stor del på att momsens på livsmedel sänktes från 21 till 12 procent vid

årsskiftet 1995/96. Sammantaget uppvisade dock detaljhandeln totalt i genomsnitt ett något sämre resultat år 1996 jämfört med 1995. Under 1997 har tillväxttakten i dagligvaruhandeln enligt Svensk Handel sjunkit under det att fackhandeln uppvisar ökade försäljningsvolym.

2.3 Konsumtion

Konsumtionen av livsmedel har ett särdrag som skiljer den från all annan konsumtion. Den enskilde konsumenten kan inte konsumera mer än en viss volym. Denna volym uppnås relativt tidigt i ett lands ekonomiska utveckling. Den totala konsumtionen av livsmedel i Sverige uppvisar därför mycket små förändringar över tiden; ökningen motsvarar i stort sett folkmängdens svaga ökning. Däremot har det skett och sker förändringar i utbuds- och konsumtionsmönstret. Antalet livsmedelsartiklar i dagligvarubutikerna har ökat från i genomsnitt cirka 2 500 artiklar år 1970 till drygt 4 000 artiklar år 1995 genom att nya produkter, nya produktvarianter och nya varumärken har tillkommit.¹²

Konsumenternas totalutgifter för livsmedel och drycker var 183,4 miljarder kronor år 1996, jämfört med 189,7 miljarder under 1995. Motsvarande belopp år 1990 var 158 miljarder. I denna förändring ligger både penningvärdeförsämringen sedan 1990 och matmomsens förändring under perioden. Sålunda sänktes momsen på mat 1992 från 25 procent till 18 procent. Matmomsen höjdes sedan till 21 procent år 1993, för att åter sänkas till 12 procent den första januari 1996.

Den största varuposten i konsumenternas utgifter för livsmedel (inklusive drycker) är drycker, som svarar för runt 21 procent av de totala livsmedelsutgifterna, vilket är ungefär samma andel som 1990. Kött och köttvaror är den näst största varuposten, 17 procent. Även den andelen är i stort oförändrad sedan 1990. Bröd och spannmålsprodukter svarade för tio procent av livsmedelsutgifterna 1996, vilket innebär en obetydlig nedgång sedan 1990. Fisk svarade för fem procent, också en mindre nedgång sedan 1990.¹³

Konsumtionsmönstret per person bedöms ha varit tämligen stabilt under de senaste 15 åren, men med smärre förskjutningar mellan olika varuslag. Således har konsumtionen av kött, framförallt fjäderfäkött och nötkött samt fläsk ökat något sedan 1990. Konsumtionen av standardmjölk och lättmjölk har minskat sedan 1990.

Viss totalökning av konsumtionen kan dock konstateras. År 1996 ökade köttkonsumtionen i Sverige enligt Slakteriförbundet för sjätte året i

¹² SOU 1997:25 s 63.

¹³ Jordbruksverkets rapport 1997:15, Livsmedelskonsumtionen 1993-1996, bl.a. s 13.

följd. Från 1990 t.o.m. år 1996 har den svenska köttkonsumtionen, enligt förbundet, ökat med omkring 15 %, vilket i huvudsak förklaras av sänkta relativpriser på kött. Även konsumtionen av kyckling har ökat efter en bottennivå under campylobakterkrisen 1987.

År 1995 konsumerades bröd och konditorivaror till ett värde av 15,7 miljarder kronor, dvs. närmare 11 procent av den totala livsmedelskonsumtionen. Mjukt matbröd utgjorde 46 % av konsumtionsvärdet. Konsumtionen av knäckebröd och mjukt kaffebröd har minskat sedan år 1980.¹⁴

Enligt Livsmedelsindustriernas översikt över 1996 ökade hushållens livsmedelskonsumtion under året med 1,5 procent till följd av en kraftig uppgång under andra halvåret.¹⁵ Hushållens disponibla inkomster var dock oförändrade under året.

Livsmedelskvalitet är ett sammansatt begrepp. Det avser dels födans sammansättning av näringsämnen, tillsatser och eventuella främmande ämnen och dels födans biologiska status, dvs. innehållet av hälsovådliga mikroorganismer. Man tar också hänsyn till färskhet, fräschhet och liknande egenskaper. Den statistik som finns om livsmedelskvalitet har tonvikt på icke önskvärda ämnen i livsmedel. Sedan mitten av 1960-talet har färska frukter och grönsaker systematiskt stickprovskontrollerats på rester av bekämpningsmedel och sedan slutet av 1980-talet på halten av bekämpningsmedel i cerealier. Även frukt- och grönsakskonserver ingår numera i dessa kontroller. Resultaten av 1994 års mätningar indikerar att den högsta frekvensen partier med bekämpningsmedelsrester hade färsk frukt och grönsaker, där närmare hälften av de undersökta partierna innehöll rester av bekämpningsmedel. Andelen partier som innehöll halter överstigande gränsvärdet var dock betydligt mindre. I spannmål var motsvarande andel något lägre.

2.4 Storhushåll

Med storhushåll avses kök¹⁶ som producerar måltider i någon form för konsumtion utanför hemmet. För att klassificeras som storhushåll har en nedre gräns satts vid 30 dagliga gäster.

¹⁴”När mat kommer på tal”, 1997, Statistiska centralbyrån, Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden.

¹⁵”Livsmedelsåret 1996. Översikt och siffersammanställningar”. Livsmedelsindustrierna, april 1997.

¹⁶ Storhushåll avser här kök och serveringslokal för att tillhandahålla måltider utanför hemmet. I praxis har den nedre gränsen vid 30 gäster satts för att i samband med statistiska belysningar och liknande göra storheten storhushåll mer entydig och

Storhushåll finns dels inom den offentliga sektorn med staten, landstingen och kommunerna som huvudmän, dels i den enskilda sektorn som privata restaurangföretag. Offentliga storhushåll återfinns inom vård och omsorg, dvs. barndaghem, sjukhus och andra vårdinrättningar samt inom skolan, försvaret och kriminalvården.

Mellan åren 1967 och 1995 beräknas det totala antalet storhushåll ha ökat med 24,9 procent och antalet måltider per dag med 6,1 procent. Den totala livsmedelskostnaden i grossistledet beräknas ha ökat under samma period med 15,2 procent.¹⁷

Nedanstående tablå ger en sammanfattande bild över storhushållsmarknaden i Sverige år 1995.

hanterlig. Begreppet *storkök* förekommer även och avser då i regel produktionsdelen i ett storhushåll.

¹⁷Delfi Storhushållsguide '96 s 13.

Tablå 2.4 Storhushåll 1995				
Kategori	Antal enheter	Mål/dag	Mål/år (1000-tal)	Livsmedel milj kr exkl moms
<i>Offentlig sektor</i>				
Skolor	5 742	1 188 100	211 526	1 682,6
Barnomsorg	4 547	683 500	150 370	1 062,8
Äldreomsorg	2 650	281 100	101 556	1 523,7
Sjukvård	486	133 700	48 801	689,3
Socialvård	320	18 000	6 600	115,0
Kriminalvård	100	16 800	6 111	78,3
Försvaret	200	108 000	16 870	225,8
Personalmål	-	296 300	61 300	908,9
Tot off sektor	14 045	2 725 500	603 134	6 286,4
<i>Privat sektor</i>				
Sjöfart	100	57 000	19 935	679,8
Kommunikationer	-	22 100	8 066	169,8
Kommers rest	9 100	900 000	291 300	6 010,0
Fast food	3 530	675 000	224 000	2 075,0
Personal rest	1 800	370 000	85 100	1 450,0
Personalmål	-	88 000	23 403	417,3
Tot priv sektor	14 530	2 112 100	651 804	10 800,3
TOTALT	28 575	4 837 600	1 254 938	17 086,7
<i>Jämfört med 1994</i>				
Förändr absolut	+ 129	+ 140 200	+ 43 717	+ 651,7
Förändr rel (%)	+ 0,5	+ 3,0	+ 3,6	+ 4,0

Källa: Delfi Storhushållsguide '96.

Antalet enheter är ungefär oförändrat jämfört med 1994. Inom barnomsorgen har dock en viss ökning med 200 enheter skett. En viss ökning har även skett inom den privata sektorn vad gäller fast food. Det totala antalet måltider som serverades under 1995 har ökat med

3,6 procent. Sjukvården står för en minskning med 5,9 milj måltider per år. Äldre- och omsorgsvård har ökat med 7,9 milj måltider per år.

Storhushållen sysselsatte 125 000 personer (en minskning med 1 000), varav 89 000 årssysselsatta.

Storhushållens andel av den totala livsmedelsförbrukningen mätt i grossistledet beräknas till 18,8 procent 1995.

Enskilda restaurangföretag finns av skiftande storlek och karaktär. Följande tablå ger en översikt över restaurangföretagens struktur år 1994:

Huvudsaklig verksamhet	Antal arbets- tillfällen	Omsättning miljoner kr
Lunch- och kvällsrestaurang	2 700	8 200
Personal-/företagsrestaurang	2 000	3 000
Hotellrestauranger	1 100	5 500
Dans och nöjesrestaurang	280	2 300
Snabbmatrestaurang	660	2 200
Caféer, konditorier	1 100	1 900
Pizzerior	1 200	1 600
Nationalitetsrestauranger	660	1 500
Vägrestrauranger	400	600

Källa: Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR). Fakta om svenska hotell- och restaurangbranschen 1995.

Totalmarknaden för restaurangerna hade enligt SHR en svag utveckling under hela 1996. SHRs Restaurangpanel, som månadsvis mäter omsättningsförändringarna bland 150 rapporterande anläggningar, visar på en nedgång på 3 procent. Den totala restaurangmarknaden bedöms sammantaget ha haft en omsättning på 26 miljarder kronor.¹⁸

¹⁸Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR), Verksamhetsberättelse 1996, s 11.

2.5 Livsmedelssektorns utveckling

Mellan åren 1972 och 1983 minskade antalet produktionsställen i livsmedelsindustrin med 40 procent.¹⁹ Denna koncentration möjliggjordes bl.a. genom att företagen utnyttjade ny processteknik samt ny förpacknings- och distributionsteknik. Dagligvaruhandeln inom såväl parti- som detaljhandel kännetecknades under motsvarande tid av en mycket stark koncentration. År 1972 fanns det knappt 21 000 storhushåll som tillsammans serverade drygt 4 000 000 måltider per dag. Tio år senare var antalet drygt 27 000 storhushåll som serverade drygt 4 400 000 måltider per dag.²⁰ Storhushållssektorn uppvisade således under denna period ett avvikande mönster jämfört med livsmedelssektorn i övrigt.

Kännetecknande för livsmedelssektorn för tiden fram till slutet av 1980-talet angavs i propositionen 1988/89:68 om livsmedelskontrollen vara en utveckling mot mer storskaliga och komplicerade produktionsprocesser och produktionssystem. Denna utveckling kan i viss mån sägas ha fortgått även därefter.

Livsmedelsindustrin består av ett tiotal branscher som sinsemellan har mycket olika struktur och arbetsförhållanden, från små hantverksföretag till stora processindustrier. Under senare år har företagen blivit färre och större och dessutom förekommer ett starkt inslag av internationalisering. Livsmedelsindustrier slås samman inom Norden, men samgående sker också med företag i andra länder.²¹

Under 1990-talet har utvecklingen inom dagligvaruhandeln inneburit effektivisering och pressade priser där man satsar på stora centrala enheter. Det blir färre lager och längre transporter - transporter är billigare än lagerhållning. Följden blir att mindre kvantiteter transporteras oftare. En motsatt tendens kan också iakttas där den lokala marknaden får ökad betydelse - torghandel, gårdsbutiker och enskilda butiker som säljer varor producerade i trakten. Det förekommer också att detaljister bryter "kedjetrohetsen" och handlar frukt och grönsaker av lokala handlare.

Under 1970-talet kom de offentliga storhushållen allt mer att präglas av en industriell syn. Varm kantinmat var vanligt förekommande. Redan under slutet av 1970-talet svängde emellertid pendeln och många ansåg det vara bäst att laga maten så nära serveringen som möjligt. Decentraliseringen tog fart under 1980-talet, men under 1990-talet tycks en ny våg av centralisering och personalnedskärningar karaktärisera de

¹⁹ År 1960 fanns det 449 mejerier (varav 414 kooperativt ägda). De hade 1990 minskat till 83 stycken.

²⁰"Kontroll av livsmedel" (SOU 1986:25).

²¹"Fakta om matsverige" 1995 SLU, LRF, UR.

offentliga storhushållen. För storhushållsbranschen totalt gäller att drygt 28 500 enheter serverar mer än 4 800 000 måltider per dag; drygt 10 år tidigare, serverade drygt 27 000 storhushåll mer än 4 400 000 måltider per dag. Dessa siffror tyder på att den totala storhushållssektorn i huvudsak har likartad struktur som för tio år sedan.

Sammanfattningsvis har koncentrationstendensen från senare delen av 1980-talet fortgått, men i långsammare takt. Samtidigt kan en marginell motsatt tendens iakttas där produktionen börjar decentraliseras. Närproducenter börjar dyka upp t.ex. beträffande bagerier, slakterier, ysterier, bryggerier och i viss mån storhushåll.

Vid tiden för 1989 års beslut om livsmedelstillsynen fokuserades problemen inom den storskaliga livsmedelsindustrin. Problemen inom livsmedelsförsörjningen och livsmedelskontrollen har därefter flyttats närmare konsumenten. Idag återfinns de dominerande problemen inom storhushåll och mindre livsmedelsbutiker.

3 Livsmedelstillsynen

3.1 Tillsynsbegreppet

Den samlande benämningen på statliga och kommunala myndigheters åligganden att se till att livsmedelslagstiftningen efterlevs har omväxlande varit livsmedelskontroll och livsmedelstillsyn. Efter 1989 års beslut om livsmedelskontrollen har livsmedelstillsyn blivit den dominerande benämningen. Tillsyn är det ord som används i livsmedelslagen.

Livsmedelslagen ger "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer" befogenhet att meddela föreskrifter om livsmedels beskaffenhet, hantering, märkning m.m. Under regeringen har endast Livsmedelsverket normgivningsuppgifter enligt livsmedelslagen (och generalläkaren i fråga om lagens tillämpning på försvarsmakten).

En annan myndighetsuppgift enligt livsmedelslagen är att godkänna livsmedelslokal och att pröva ansökan om tillstånd enligt livsmedelsförordningen 16 §. En grundtanke i livsmedelslagen och -förordningen är att livsmedel så långt möjligt ska hanteras i godkänd livsmedelslokal. Försäljning på annat ställe än i livsmedelslokal kräver särskilt tillstånd.

Uppgiften att pröva godkännande av livsmedelslokal har enligt livsmedelsförordningen 38 § fördelats mellan Livsmedelsverket, som svarar för ca 400 slakterier och större anläggningar samt vissa mobila lokaler, och kommunerna, som godkänner övriga livsmedelslokaler, nu ca 50 000 till antalet.²² I kommunerna är det enligt livsmedelslagen "den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet" som har till uppgift att pröva godkännandet av livsmedelslokal.

Vidare har Livsmedelsverket vissa ärenden om dispenser, godkännande av livsmedel m.m. Sammanfattningsvis kan uppgiften benämnas *prövning* i enlighet med den terminologi som regeringen föreslår ska

²²

Närmare uppgifter om ansvarsfördelningen redovisas nedan i tablå 6.1.

användas i livsmedelslagen 29 a §.²³ Ändringen avses förtydliga innebörden i riksdagens bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter.

”Den närmare tillsynen inom länet” utförs enligt livsmedelslagen av länsstyrelsen, som dock inte har fått några beslutsbefogenheter enligt livsmedelsförordningen. Beslut av en kommunal nämnd eller av en besiktningsveterinär får överklagas till länsstyrelsen.

Den myndighet som prövar godkännande av livsmedelslokal utövar också tillsynen där. Tillsyn, den tredje myndighetsuppgiften vid sidan av normgivning och prövning, är således den aktivitet som normalt tar vid, när en lokal har godkänts och hantering av livsmedel börjar i lokalen. Tillsyn innebär att se till att de regler följs som anges i livsmedelslagstiftningen inklusive de bestämmelser som har angivits för den lokal där livsmedelshanteringen sker. (En konsekvens av definitionen är att ordet ”tillsyn” bör förbehållas myndigheternas verksamhet, medan företagen bedriver ”egenkontroll”).

Grundbetydelsen av tillsyn är således kontroll i efterhand av att bestämmelser följs. Tillsyn i denna mening är *myndighetsutövning*, vars kärna är att bedöma om bestämmelserna följs. Om en överträdelse konstateras, ska myndigheten ta ställning till vilken sanktion som ska tillgripas. En tillsynsmyndighet förfogar enligt livsmedelslagen (LL) eller -förordningen (LF) över följande administrativa sanktioner:

- föreläggande eller förbud, ev med vite (LL 25 §)
- omhändertagande av vara (LL 27 §)
- förordnande om rättelse (LL 25 §)
- återkallelse av godkännande av livsmedelslokal (LF 44 §) och av tillstånd (LF 16 §), om det finns ett förbehåll om återkallelse.

Om en överträdelse inte är så allvarlig att ett omedelbart ingripande krävs, kan det finnas visst utrymme att ge råd för att ge företagaren möjlighet att vidta förändringar. Denna tillsynsaktivitet, kallad rådgivning, är knuten till ett visst ärende och ett visst problem men är inte myndighetsutövning. Det återgår åtgärden till att bli, om det konstateras att rådgivningen inte har lett till önskat resultat.

Tillsynsmyndigheterna ska verka för att överträdelser av lagen beivras (livsmedelslagen 25 a §). Regeln är att en överträdelse ska polisanmälas vid misstanke om brott. Anmälan utesluter inte att administrativa ingripanden samtidigt företas enligt livsmedelslagen. I praktiken torde anmälan aktualiseras vid brottsmisstanke, när administrativa ingripanden inte kan eller bör användas eller inte leder någon vart.

²³ Prop 1997/98:48 Ändringar i livsmedelslagen m fl lagar.

Vid sidan av rådgivning, som föranleds av en preciserad frågeställning, kan myndigheter på eget initiativ eller efter förfrågan lämna *information* av mer allmän karaktär till företagarna. Varken rådgivning eller information är myndighetsutövning utan s.k. *faktisk förvaltningsverksamhet*, som här syftar till att underlätta tillsynsarbetet.

Enligt det språkbruk som Livsmedelsverket har, delas tillsynsverksamheten upp i *direkt* och *indirekt* tillsyn. Den direkta tillsynen utövas dels av de kommunala nämnderna, dels av Livsmedelsverket. Det som benämns indirekt tillsyn är Livsmedelsverkets uppgift att utöva tillsyn över kommunernas direkta tillsynsverksamhet. Även länsstyrelsen, som ”utövar den närmare tillsynen inom länet”, får med den terminologin anses bedriva indirekt tillsyn som innebär att lämna expertstöd i den direkta tillsynen genom rådgivning och information.

Myndighet, som enligt lag eller förordning har ansvar för att t.ex. kontrollera viss verksamhet, kan inte utan bemyndigande i lag överlåta den del av denna uppgift, som utgör myndighetsutövning, till någon annan. Däremot bör det i princip vara möjligt att uppdra åt annan myndighet eller enskild - att ta fram underlag för beslut som innebär myndighetsutövning eller att utföra preciserade förvaltningsuppgifter - t.ex. information eller utbildning.

3.2 Lagstiftningen

3.2.1 Syfte och grunder

Huvudsyftena i livsmedelslagstiftningen är att dels *skydda konsumenternas hälsa* genom att se till att de erhåller säkra livsmedel, dels sörja för *redlighet i handeln*, dvs att konsumenterna får den vara de har rätt att förvänta sig med ledning av märkningen på produkten. Förutom de regler som fastställer detaljnivån för skyddet finns regler för hur kontrollen av reglerna ska gå till.

EGs inre marknad etablerades den 1 januari 1993 med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Ett år senare trädde EES-avtalet i kraft. Den 1 januari 1995 blev Sverige medlem i EU. Som en följd av EES-avtalet och EU-medlemskapet har EG-direktiven på området införlivats i den svenska livsmedelslagstiftningen. Det är medlemsstaternas ansvar att se till att direktiven införlivas. I allmänhet har det varit fråga om detaljjusteringar, eftersom en harmonisering på internationell nivå ägt rum under många år inom ramen för Codex Alimentarius.

Då EES-avtalet började gälla den 1 januari 1994 tog Sverige i princip över EGs bestämmelser på livsmedelsområdet. Harmoniseringen, dvs. utarbetandet av gemensamma bestämmelser, är långt framskriden inom livsmedelsområdet. Som medlem i EU kommer Sverige nu fortlöpande att införliva de bestämmelser som gemensamt antas av medlemsstaterna²⁴.

Sedan EES-avtalet började gälla den 1 januari 1994 har över 100 EG-direktiv som berör livsmedelsområdet överförts till svensk lagstiftning i form av Livsmedelsverkets kungörelser. *Direktiv* anger vilka resultat som ska uppnås; medlemsländerna har frihet att själva bestämma hur det ska gå till. Därutöver gäller ett stort antal EG-förordningar som gäller som sådana. Detta innebär att texten inte får skrivas om i nationell lagstiftning. Dessa förordningar publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT).

Som en följd av regeringens proposition (prop. 1988/89:68, JoU 14, rskr. 263) om livsmedelskontrollen gjordes en genomgripande förändring av livsmedelslagstiftningen med avsikt att skärpa livsmedelskontrollen och göra den mer enhetlig. Därvid förstärktes bl.a. Livsmedelsverkets roll som central tillsynsmyndighet med ett uttalat uppdrag att i högre grad än dittills meddela föreskrifter som styr livsmedelstillsynen. På livsmedelsområdet återfinns således den absoluta majoriteten av alla EG-regler i föreskrifter som har utfärdats av Livsmedelsverket. De grundläggande reglerna för livsmedel finns dock - nu som förr - i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen men också i ett antal andra lagar och förordningar.

Förutom reglerna Livsmedelsverkets kungörelser, som införlivat bestämmelser i EG-direktiv och i EG-förordningar, tillämpas också regler som finns i Romfördraget. Dessa regler syftar till att skydda den fria rörligheten för varor. Denna princip brukar kallas Cassis de Dijon-principen efter det rättsfall i EG-domstolen där den först kom till uttryck, och den gäller på det område där EG inte har utfärdat gemensamma regler, dvs. på det icke harmoniserade området. Principen innebär i korthet att att varor som tillverkas och saluhålls i ett EU-land - med vissa undantag - också får säljas fritt i andra EU-länder.

²⁴I november 1993 skapades EU genom Unionsfördraget. Sedan dess omfattar samarbetet tre huvudsakliga delar. Det brukar sägas att EU bygger på tre pelare. EG (Europeiska gemenskapen) finns kvar som en del av EU. Första pelaren består i huvudsak av det ursprungliga EG-samarbetet. Inom första pelaren antar medlemsländerna regler som de är skyldiga att följa. EG kallas för en rättsgemenskap och reglerna för EG-rätt. EU kan inte stifta lagar - det kan bara EG göra. EU betecknar däremot helheten och används i frågor som rör t.ex. utrikespolitik och asylfrågor. I enlighet med EES-avtalet tillämpas gemenskapens livsmedelslagstiftning också i Norge och Island.

3.2.2 Livsmedelslagstiftningen

Livsmedelslagen (1971:511)²⁵ är en ramlag som innehåller de grundläggande bestämmelserna om livsmedel och livsmedelshantering samt om myndigheternas tillsyn och om sanktioner, när föreskrifterna inte följs. Riksdagen har till ”regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer” delegerat befogenheter att meddela närmare bestämmelser om lagens tillämpning och om hantering, märkning, saluhållande, hygien, lokaler, tillsyn och avgifter för tillsyn.

Regeringens föreskrifter finns i första hand i livsmedelsförordningen (1971:807). Den har samma rubrikindelning som lagen. Regeringens föreskrifter om avgifter finns i förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m.

Regeringen har i sin tur gett Livsmedelsverket befogenhet att meddela detaljerade regler om livsmedelslagens tillämpning. Livsmedelsverket har med stöd av dessa bemyndiganden beslutat en rad kungörelser med föreskrifter och allmänna råd, som publiceras i Livsmedelsverkets författningssamling (SLV FS). Det samlade regelverket innehåller ett hundratal kungörelser. Föreskrifterna är bindande, medan de allmänna råden ska ses som rekommendationer om hur en föreskrift bör tillämpas. Livsmedelsverket offentliggör varje år en förteckning över de författningar som verket har utfärdat med stöd av riksdagens och regeringens bemyndiganden (senast SLV FS 1998:1).

I den förtecknas följande gällande SFS-författningar (antal gällande ändringar inom parentes):

- livsmedelslagen (1971:511), omtryck 1989:461 (5)
- livsmedelsförordningen (1971:807), omtryck 1990:310 (17)
- förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. (6)
- förordning (1994:1717) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land
- kungörelse (1974:271) om kontroll vid utförelse av livsmedel (4)
- förordning (1996:147) med instruktion för Statens livsmedelsverk.

Några volumuppgifter om regelmängden redovisas i kapitel 9.

Livsmedelslagen kompletterar numera uttryckligen sådana EG-förordningar, som faller inom lagens tillämpningsområde. Detta kan gälla en förordning i dess helhet eller enbart vissa delar. De förord-

²⁵ De viktigaste förarbetena finns i SOU 1970:6 och SOU 1970:7, prop. 1971:61 och prop. 1971:62, JoU 1971:41 och JoU 1971:42, SOU 1986:25, prop. 1988/89:68, 1988/89:JoU14 samt prop. 1992/93:119 och 1992/93:LU11.

ningar som avses är främst vissa förordningar som faller inom ramen för EGs gemensamma jordbruks- eller fiskepolitik, t.ex. förordningarna om fjäderfä och ägg. Dessutom omfattas förordningar som, för att skydda folkhälsan, fastställer gränsvärden för högsta tillåtna halter av olika ämnen i livsmedel. Andra förordningar lägger fast vilka procedurer som ska tillämpas när kommissionen utfärdar godkännanden, t.ex. av ”nya livsmedel”.

3.2.3 Övrig lagstiftning med anknytning till livsmedelsområdet

Livsmedelslagen är den centrala lagen på området, men det finns också ett antal andra lagar som i större eller mindre utsträckning berör livsmedel. Även dessa har till syfte att skydda konsumenternas hälsa, sörja för redlighet i handeln och fastställa regler för kontrollen.

Regler som syftar till att *skydda hälsan* finns bl.a. i smittskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om genetiskt modifierade organismer med kompletterande regeringsförordningar. *Smittskyddslagstiftningen* reglerar samhällets skydd mot smittsamma sjukdomar.²⁶ I lagen framgår vid vilka sjukdomar samhället får vidta åtgärder mot den enskildes vilja och vilket intrång i den enskildes integritet som får göras. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna ansvarar för att åtgärder vidtas mot bl.a. livsmedel som sprider eller kan misstänkas sprida smittsamma sjukdomar. *Hälsoskyddslagstiftningen* reglerar de åtgärder som kan vidtas för att förhindra uppkomsten av och undanröja sanitära olägenheter. Bl.a. anges att bostäder särskilt ska ha tillgång till vatten i erforderlig mängd till dryck och matlagning m.m. Lagstiftningen om *genetiskt modifierade organismer* avser att genom ett noggrant reglerat tillståndsförfarande säkerställa att människor och djurs hälsa samt miljön skyddas. Betydelsen av denna lagstiftning på livsmedelsområdet har minskat sedan nyare regler för ”nya livsmedel” trätt i kraft inom EU. Även *lagen om kemiska produkter* är en ramlag som syftar till att förebygga skador på människor och miljö; den konkretiseras genom föreskrifter utfärdade av regering och myndigheter. Inom livsmedelsområdet kommer den till tillämpning i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. I förslaget till miljöbalk inkluderas dessa senare områden.

Av bestämmelser i *djurskyddslagen* och *djurskyddsförordningen* följer att det av annat än medicinska skäl är förbjudet att tillföra djur

²⁶ En parlamentarisk kommitté utvärderar f.n. det svenska smittskyddet (Dir. 1996:68).

hormoner eller andra ämnen för att påverka djurets egenskaper. Kontrollbestämmelser finns i *lagstiftningen om provtagning på djur m.m.*, som även avser provtagning på livsmedel av animaliskt ursprung

Regler som syftar till att tillgodose kravet på *redlighet* återfinns i ett flertal lagar, bl.a. lagen om *ekologiskt framställda produkter*, lagen om skydd för *beteckningar* på jordbruksprodukter och livsmedel, *marknadsföringslagen* och lagen om *måttenheter, mätningar och mätton*. Reglerna i lagstiftningen om ekologiskt framställda produkter kompletterar en EG-förordning på området (en utförligare beskrivning av innehållet finns i samband med redogörelsen för EG-förordningar i kapitel 6). Reglerna fastställer vissa minimikrav för alla stadier av produktion och för märkning. Dessa regler måste tillämpas i fråga om produkter som är märkta med uppgift om att de är ekologiskt framställda. Även reglerna om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, som baseras på EG-förordningar och beskrivs närmare i annat sammanhang, förutsätter att produkter följer noggrant fastställda specifikationer för produkterna.

Marknadsföringslagen, som tillämpas av Konsumentverket/KO, kompletterar Livsmedelsverkets bestämmelser om märkning på produkter när det är fråga om reklam och annan marknadsföring. En huvudprincip är att marknadsföring inte får vara vilseledande vare sig i fråga om produktens art, mängd, kvalitet eller andra egenskaper. Lagen tillämpas bl.a. på reklam i TV och tidningar. Lagstiftningen om måttenheter, mätningar och mätton anger krav på redlighet när det gäller förpackningsstorlekar och vikt, bl.a. för färdigpackade livsmedel.

Sekretesslagen och sekretessförordningen innehåller regler om sekretess vid tillsyn. Huvudregeln är att uppgifter som rör enskildas affärs- och driftförhållanden inte ska lämnas ut, om man kan anta att den enskilde skulle skadas av detta. Det har numera införts ett undantag som rör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Myndigheten ska i varje enskilt fall göra en avvägning av om det finns ett "allmänintresse" av att få tillgång till uppgifter som bedöms vara större än företagets intresse att uppgifterna sekretessbeläggs; om så är fallet ska uppgifterna lämnas ut.

3.2.4 Kontrollbestämmelser

För att säkerställa att reglerna efterlevs finns det även omfattande regler om hur kontrollen av bestämmelserna till skydd för hälsa och redlighet ska gå till. Vissa EG-förordningar och EG-direktiv innehåller mycket detaljerade regler, både om hur ofta kontrollen ska ske och hur den ska utföras. Vissa kontrolluppgifter som annars utförs av myndig-

heterna kan enligt vissa EG-förordningar om jordbruksprodukter överlämnas till enskilda organ. Denna uppgift ska inte förväxlas med den kontroll som organ, t.ex. laboratorier, kan utföra på uppdrag av näringsidkaren som ett led i företagets egenkontroll.

Bakom huvuddelen av all lagstiftning med syftet att skydda konsumenterna från skadliga produkter ligger en ansvarsprincip som i de flesta länder har kommit allt tydligare till uttryck under de senaste decennierna. Den innebär att det i första hand är tillverkarens ansvar att se till att marknadsförda produkter uppfyller de krav som ställs på säkerhet och kvalitet. Principen gäller inte bara livsmedel utan också andra områden. Den är en särskild grund för det system för teknisk provning och kontroll som utvecklades inom EG för att åstadkomma den inre marknaden. *Principen om producentansvar* har också slagit igenom i skadeståndslagstiftningen. Strikt ansvar har införts vilket innebär att skadeståndsskyldighet kan föreligga utan att det behöver visas att en skada har uppkommit genom vårdslöshet.

EGs system för teknisk provning och kontroll. Inrättandet av den fria marknaden föregicks av ett långvarigt förberedelsearbete. Redan innan den inre marknaden etablerades förekom samarbete mellan EG och EFTA för att harmonisera regler inom olika områden. En förutsättning för den fria rörligheten var att tekniska och andra slag av handelshinder kunde undanröjas. En stor del av dessa avsåg säkerhetskrav på produkter. Mycken möda har lagts ned på att utforma enhetliga krav och metoder för kontroll av att kraven är uppfyllda. I EG-terminologin kallas denna kontroll bedömning av överensstämmelse. Väsentliga säkerhetskrav anges i rättsligt bindande direktiv, riktade till medlemsländerna. Direktiven är allmänt hållna och anger vilka resultat som ska uppnås. För produkterna utarbetar sedan de europeiska standardiseringsorganen harmoniserade frivilliga standarder med tekniska specifikationer. En standard är inte formellt bindande men den får rättsverkan genom att en produkt som tillverkas i överensstämmelse med standarden ska uppfylla direktivens krav. CE-märkning visar att tillverkaren garanterar att produkten uppfyller direktivens säkerhetskrav och att den har genomgått det förfarande som är föreskrivet för bedömning av överensstämmelse.

Det system för teknisk provning och kontroll som har skapat förutsättningar för utvecklingen av EGs inre marknad beskrivs i kapitel 5.2, Allmänna utvecklingstendenser. EG-modellen står på privaträttslig grund. Det är tillverkaren som genom sin egenkontroll svarar för att produkter som släpps ut på marknaden uppfyller direktivens kvalitets- och säkerhetskrav. Bedömningen av överensstämmelse kan på tillverk-

arens uppdrag göras av ett fristående s.k. *anmält organ*, som uppfyller preciserade kompetenskrav.

Den tidigare svenska riksprovplatsmodellen var offentligrättsligt grundad. Den statliga kontrollen var en obligatorisk förhandskontroll. I EG-modellen är det statens ansvar att kontrollera att produkter i omlopp på marknaden uppfyller direktivens krav. Denna s.k. marknadskontroll har byggts upp inom EES-området under 1990-talet.

Myndigheter med ansvar för marknadskontroll ska utses av medlemsstaterna. I Sverige har sektorsmyndigheterna inom sina verksamhetsområden fått ansvar för marknadskontrollen. Det har uttalats att finansieringen av kontrollen så långt som möjligt ska ske genom avgifter.²⁷

Livsmedelskontrollen. EGs generella modell för teknisk provning och kontroll avviker starkt från de kontrollordningar som gäller på livsmedelsområdet. Här har myndighetskontrollen sin tyngdpunkt inte på den färdiga produkten utan på produktionen och dess förutsättningar - råvaror, lokaler, utrustning, hygien och förpackningsmaterial. Hygienkraven är särskilt detaljerade för slakt och annan köttantering liksom för hantering av animaliska livsmedel i övrigt. Vidare finns detaljerade bestämmelser om märkning av livsmedel. När det gäller *vad* som kontrolleras har anpassningen av de svenska bestämmelserna till EGs skett successivt under flera år innan anslutningen och har inte inneburit några påtagliga förändringar.

Uppfattningarna om *hur* livsmedelskontrollen bör genomföras förefaller däremot skilja sig åt. EGs direktiv (89/397/EEG) om offentlig kontroll av livsmedel avser med "kontroll" att myndighet genom inspektion kontrollerar efterlevnaden av bestämmelserna om livsmedel. Det sägs bl.a. att kontroller ska genomföras regelbundet och vid misstanke och som regel "utan föregående varning". Kontrollen är inriktad på inspektioner; inget sägs i direktivet om rådgivning och information från myndigheterna.

²⁷ Prop. 1993/94:161, NU21, rskr. 328.

Lokaler omfattas av inspektionerna men inget sägs om att lokalerna ska prövas för godkännande. Myndigheterna

”ska utarbeta program som fastställer vad de inspektioner som regelbundet ska utföras ... under en bestämd period ska omfatta och hur ofta de ska genomföras” (artikel 14).

Medlemsstaterna ska årligen rapportera till kommissionen vilka kriterier som har tillämpats när programmen utarbetats samt antalet och arten av kontrollerna och av konstaterade överträdelser.

Med hänvisning till 1989 års kontrolldirektiv föreskriver ett direktiv från 1993 (93/43/EEG) allmänna regler för livsmedelshygien samt förfaranden för kontroll av att reglerna följs. Långtgående krav ställs på företagen:

”Personer som driver livsmedelsföretag skall identifiera de steg i verksamheten som är kritiska för livsmedlens säkerhet och säkerställa att tillräckliga säkerhetsförfaranden fastställs, tillämpas, upprätthålls och ses över på grundval av principer, vilka använts vid utarbetandet av HACCP-systemet (riskbedömning och kritiska kontrollpunkter).”

Företagen åläggs bl.a. att identifiera ”livsmedelsfaror” och de ”kritiska punkterna” i produktionen samt ordna effektiv kontroll och övervakning vid dessa kritiska punkter (artikel 3).

Behöriga myndigheter ska kontrollera att bestämmelserna följs och ägna särskild uppmärksamhet åt de kritiska styrpunkterna ”för att bedöma om nödvändig övervakning och kontroll äger rum” (artikel 8). I en bilaga anges detaljerade hygienkrav på lokaler, utrustning mm.

I ett kompletterande direktiv av den 29 oktober 1993 (93/99/EEG) ges ytterligare föreskrifter för att säkerställa en enhetlig tillämpning av kontrolldirektivet från 1989. Kompletteringen handlar om kvalitetsstandarder för laboratorier och ackreditering. Vidare inrättas en särskild funktion för övervakning och utvärdering:

”Kommissionen skall utse särskilda tjänstemän som ska samarbeta med behöriga myndigheter i medlemsstaterna för att övervaka och utvärdera likvärdigheten och effektiviteten i de system för offentlig kontroll av livsmedel som drivs av behöriga myndigheter i medlemsstaterna” (art 5).

En utvärdering av den svenska livsmedelskontrollen gjordes 1996 av kommissionen (DG III), som redovisades i en rapport daterad den 27 november 1996, ”Resultat av en utvärdering gjord av Europeiska kommissionens grupp för utvärdering av livsmedelskontroll: Systemet för offentlig livsmedelskontroll i Sverige”. Underlag för rapporten inhämtades från Livsmedelsverket, vid besök hos kommunala myndigheter

och kontakter med några länsveterinärer och företrädare för företag och personalorganisationer.

Utvärderingsgruppens sammanfattande slutsats var att systemet för livsmedelskontroll i Sverige kan anses vara effektivt och i linje med huvudbestämmelserna i direktivet (89/397/EEG) om kontroll av livsmedel. Gruppens intryck var att tillsynsmyndigheter på alla nivåer har tillräckliga befogenheter för att kunna genomföra livsmedelskontroll:

”Lagen verkar också medge, även om denna möjlighet inte används fullt ut, styrning av tillsynsmyndigheter beträffande hur och i vilken omfattning de skall bedriva den livsmedelskontroll för vilken de är ansvariga.”

Enligt gruppen behövs ytterligare initiativ

”För fortbildning rörande tillämpning av principerna i HACCP samt de praktiska aspekterna vid inspektion av livsmedelsanläggningar med system för egenkontroll. Detta behövs för att förordningarna om livsmedelshygien i direktiv 93/94 ska kunna kontrolleras effektivt ... Det stod inte klart för utvärderingsgruppen om tillräcklig prioritet ges, varje år i varje kommun, till livsmedelskontroll och dess finansiering. ... Utvärderingsgruppen stödjer en utveckling mot ökat användande av system för egenkontroll om dessa motsvarar kraven i direktiven om livsmedelshygien, 93/43 EEG. Svårigheterna som man stött på för att få småföretag att förstå och tillämpa egenkontrollkonceptet är ett problem”.

I Livsmedelsförordningen har 46 a § lagts till (1997:48) med anledning av Sveriges medlemskap i EU:

”Livsmedelsverket ska utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige på livsmedelsområdet fullgör de förpliktelser som föranleds av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.”

Sanktioner. Tillsynsmyndigheter är enligt 25 a § livsmedelslagen skyldiga att verka för att överträdelser av lagen beivras. Det är även straffbart att inte följa ett fastställt egenkontrollprogram. Ringa överträdelser av bestämmelserna är inte straffbelagda. I straffskalan ingår böter och fängelse i högst ett år. Om en förpliktelse av betydelse från hälsosynpunkt eller för konsumentintresset avsiktligt åsidosatts i större omfattning eller annars på ett allvarligt sätt, kan också fängelse i högst två år utdömas. Normalstraffet är relativt låga bötesbelopp; fängelse är mycket sällsynt.

Utvecklingen. Livsmedelsområdet är detaljreglerat. Inte minst genom anpassningen till EGs regelverk har antalet regler ökat. Det finns en strävan till förenkling och avreglering inom EGs arbete på livsmedelsområdet, men arbetet går långsamt. Även på nationell basis pågår visst arbete med avreglering och förenkling.

Även vissa andra tendenser kan iakttas på lagstiftningsområdet. Framför allt betonas numera producentens ansvar för sin produkt. Näringsidkaren ska indentifiera kritiska styrpunkter och utarbeta kontrollprogram. Den offentliga tillsynen ska bygga på företagens egen-tillsyn.

Tillsynsmyndigheterna ska se till att överträdelser beivras; straffbestämmelserna har skärpts. Fortfarande avkunnas dock endast ett relativt litet antal domar i mål om brott mot livsmedelslagstiftningen varje år.

Parallellt med betoningen av producenternas ansvar för sina produkter har det ekonomiska ansvaret för skador som uppkommit genom brister i produkterna utvecklats. Sedan principen för skadeståndsansvar slogs fast på 1980-talet saknas närmare rättspraxis.

Även bestämmelserna om offentlighet och sekretess har ändrats i riktning mot ökad öppenhet. Grundprincipen i sekretesslagen är att ett företags affärs- och driftsförhållanden ska vara sekretessbelagda. I slutet på 1980-talet ändrades bestämmelserna så till vida, att myndigheten ska väga allmänhetens intresse av insyn mot företagets intressen. En vanlig situation där allmänhetens intresse kan väga tyngre än företagets är, när brister i hygien eller redlighet har konstaterats vid inspektioner. Genom att resultaten kan ges offentlighet ökar företagets intresse av en hantering som uppfyller lagstiftningens krav.

3.2.5 Produktsäkerhet och produktansvar

Det system för teknisk provning och kontroll som funnit sin form i arbetet med att utveckla EGs inre marknad har sin tyngdpunkt i tillverkarens egenkontroll av att det inte kommer ut farliga produkter på marknaden. Enligt ett EG-direktiv om produktansvar som genomfördes i medlemsländerna 1988 är den som tillverkar eller importerar en produkt strikt ansvarig för skador som orsakas av en defekt i produkten.

Principen att ansvaret för produktsäkerheten i första hand vilar på företagen själva vann insteg i den svenska lagstiftningen redan innan EES-avtalet träffades. *Produktsäkerhetslagen* (1988:1604) bygger på detta synsätt.

Lagen syftar till att motverka att varor eller tjänster orsakar skada på person eller egendom. Så kan till exempel en näringsidkare förbjudas att tillhandahålla varor som medför risk för skada. Genom den detaljreglering som finns inom ramen för livsmedelslagstiftningen behöver denna lag normalt inte tillämpas på livsmedel. Det EG-direktiv som lagen grundar sig på förutsätter dock att det finns ett behov av snabb information till andra medlemsländer inom EU, när livsmedel

påträffats som kan orsaka allvarlig eller akut fara för konsumenternas hälsa och säkerhet. Därför har ett särskilt system för snabbt informationsutbyte inom EU byggts upp (RAPEX; Rapid Exchange).

På det skadeståndsrättsliga området har utvecklingen gått i samma riktning. I Sverige var livsmedelsområdet det första där ett strikt ansvar fastslogs för personskador, som orsakats av skadebringande egenskaper hos en produkt. Det skedde genom en HD-dom 1989.²⁸

Den 1 januari 1993 trädde *produktansvarslagen* (1992:18) i kraft. Den lägger ett strikt ansvar för produktskador på tillverkaren eller på den som har marknadsfört en skadegörande produkt. Ett grundläggande krav är att produkten inte har varit så säker som man kunnat förvänta sig. Skadeståndsansvar föreligger vare sig någon har varit vårdslös eller inte. Med det utbud av produkter som finns på marknaden måste konsumenten kunna lita på att produkterna inte är farliga. Lagen motiverades inte bara av behovet att ersätta skada som kan uppstå. Ett strängt produktansvar ansågs också kunna verka preventivt eller skadeförebyggande.²⁹ Lagen synes dock hittills inte ha tillämpats i särskilt stor utsträckning i domstolarna.

3.3 Verksamhet och organisation

3.3.1 Tillsynsverksamheten

Livsmedelstillsyn innebär att se till att livsmedelslagstiftningens regler följs. Tillsynsmyndigheternas uppgift är att i konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel av god kvalitet och för att konsumenterna får korrekt information om de livsmedel som finns på marknaden. Livsmedelsverket har också uppgiften att verka för bra matvanor. Livsmedelslagen omfattar inte hantering av livsmedel i hemmet.

Vid statsmakternas beslut om livsmedelskontroll 1989 ersattes den dittillsvarande köttbesiktningsslagen med föreskrifter meddelade med stöd av livsmedelslagen. Avsikten var att åstadkomma en för hela landet enhetlig och effektiv köttkontroll genom att i princip samma regler kom att gälla för alla slakterier. Enligt beslutet 1989 skulle vidare till grund för den löpande tillsynen läggas företagets egentillsyn

²⁸ NJA 1989 s 389.

²⁹ Prop 1990/91:197

som gjordes obligatorisk. För företagen skulle det finnas ett av tillsynsmyndigheten fastställt egenkontrollprogram.

Karaktäristiskt för arbetsättet vid livsmedelstillsyn i Sverige - till skillnad mot övriga EU - har varit en förebyggande inriktning med inslag av information och rådgivning. Arbetsformer inom livsmedelstillsynen i Sverige har bl.a. varit lokalgodkännande och fastställande av egenkontrollprogram för företagen. Som en följd av Sveriges mer förebyggande inriktning har inspektioner vid uppföljning av egentillsynen i regel gjorts efter överenskommelse med den som inspektionen avsett. Inom övriga EU har man mer betonat marknadskontroll och företagens producentansvar. Myndighetskontroller har i enlighet med detta synsätt företagits oanmälda och i efterhand. Denna praxis återspeglas i kontrolldirektivet som säger att kontrollerna i regel ska utföras utan föregående varning (89/397/EEG artikel 4).

3.3.2 Direkt tillsyn

Den direkta tillsynen omfattar, enligt Livsmedelsverket, följande moment.³⁰

- Godkännande av livsmedelslokal
- Fastställande av egenkontrollprogram
- Inspektion
- Provtagning
- Uppföljning av åtgärder.

Totalt fanns det år 1996 i landet drygt 50 100 livsmedelsanläggningar, som är föremål för kommunal tillsyn. Tillsynsobjekten utgörs av 14 200 butiker, 31 300 storhushåll, 2 600 industrier och 2 000 vattenverk.

De flesta anläggningarna, 39 000 eller drygt 78 procent, är små och sysselsätter mindre än fyra årsarbetskrafter.

Livsmedelsverket har direkt tillsyn över totalt ca 430 anläggningar. Sedan 1991 har antalet anläggningar i landet ökat med drygt 10 procent. Det är främst storhushållen som ökar. Ökningen är 16 procent sedan 1991. Industrigruppen däremot minskar något.

Godkännande av livsmedelslokal. En huvudprincip i livsmedelslagen är att livsmedel normalt ska hanteras i livsmedelslokal; den ska vara godkänd för ändamålet av tillsynsmyndighet innan verksamheten får sättas

³⁰ Den nuvarande livsmedelstillsynen, Livsmedelsverket PM 1997-06-09.

igång. Om väsentliga förändringar utförts av lokalerna ska tidigare godkännande kompletteras.

Fastställande av egenkontrollprogram. Efter 1989 års beslut om livsmedelskontroll ställdes skärpta krav på företagets s.k. egentillsyn och på utarbetande av egenkontrollprogram. Alla livsmedelshanterande företag måste kontrollera den egna verksamheten genom obligatorisk egentillsyn, som betraktades som "en del av den offentliga kontrollen". Med vissa undantag ska företagen på eget initiativ och på egen bekostnad utarbeta förslag till egenkontrollprogram och de är vid tillsynsmyndighetens anfordran skyldiga att lämna förslag till sådant egenkontrollprogram. Tillsynsmyndigheten har sedan att fastställa egenkontrollprogram för de verksamheter som bedrivs i livsmedelslokal.

Reglerna om obligatorisk egentillsyn från 1990 innebär att livsmedelsföretaget måste ha en egen kvalitetssäkring av verksamheten. Företagen ska identifiera vilka risker som finns i hanteringen samt var och hur dessa risker kan reduceras eller elimineras. De ska redovisa sina program för bl.a. personalhygien, rengöring och kontrollmätningar. Det ska även framgå i ett egenkontrollprogram hur tillsynen går till för att uppfylla livsmedelslagstiftningens krav. Tillsynsmyndigheten ska, enligt gällande anvisningar, fastställa ett egenkontrollprogram för varje företag, såvida inte verksamheten är mycket enkel eller sker i mycket liten omfattning. Egenkontrollprogram ska kontinuerligt anpassas till verksamheten.

Inom EU har, enligt Livsmedelsverket, kraven på egentillsynsåtgärder utvecklats i riktning mot de svenska. Inom alla livsmedelsområden utom dricksvatten finns krav på s.k. HACCP-system (Hazard Analysis and Critical Control Points). HACCP innebär att alla faror och risker inom verksamheten ska identifieras och analyseras. Det ska även anges var i produktionsprocessen dessa faror kan bemästras och hur de kontrolleras.

Inspektioner. Företagen är skyldiga att följa fastställda kontrollprogram. Myndigheterna ska övervaka företagets egenkontroll, dvs. utföra offentlig revision av egentillsynen. Detta bör, enligt Livsmedelsverkets allmänna råd, göras en gång om året. Revisionen av egenkontrollprogrammen ska avse s.k. systemrevision. På många produktionsanläggningar, särskilt sådana som producerar animaliska livsmedel, krävs tillsyn mycket oftare. På slakterier ska t.ex. alla djur besiktigas före och efter slakt.

Enligt EGs direktiv 89/397/EEG om offentlig kontroll av livsmedel, artikel 4, ska inspektioner genomföras regelbundet och vid misstanke

om att gällande regler inte följs. Som allmän regel gäller därvid att kontrollen ska utföras utan föregående varning. I Sverige fäster man stort avseende vid information och rådgivning. Inspektioner har därför vanligen utförts efter överenskommelse. Detta gäller särskilt vid revision av egenkontrollprogram.

Vid export kan speciella krav på tillsyn ställas av importlandet, s.k. exportkontroll.

Provtagning kompletterar inspektioner. Provtagning används bl.a. för att kontrollera de i företagets egentillsyn utpekade kritiska styrpunkterna och att kontrollåtgärderna har avsedd effekt. Provtagningen kan även användas för godkännande av partier, t.ex. vid importkontroll av livsmedel från tredje land. Ett annat användningsområde är att verifiera överensstämmelse med gällande regler eller sambandet mellan sammansättning och märkning.

Provtagningen utnyttjas även för att få underlag för vidare tillsynsåtgärder, t.ex. s.k. projektnriktad kontroll (PIK). Detta innebär att en viss fråga inom livsmedelsområdet undersöks samtidigt vid ett större antal tillsynsobjekt inom en eller flera kommuner. Det finns uttalat att Länsstyrelsen bör medverka till rådgivande inspektioner av tillsynsobjekten samt delta i organiserandet av projektnriktad kontroll.

Prov som tas i offentlig kontroll ska undersökas på ackrediterat laboratorium.

Provtagning äger också rum enligt lagstiftningen om provtagning på djur. Denna syftar till att kontrollera att inga otillåtna substanser såsom hormoner har använts i djuruppfödningen och provtagning äger rum såväl i djurbesättningar som på produkter (kött, mjölk, ägg m.m.).

Kontroll av livsmedel, som förs över nationsgränsen. Kontroll i samband med att livsmedel förs över nationsgränsen in till Sverige kan avse import av

- animaliska livsmedel från tredje land
- icke animaliska livsmedel från tredje land, samt
- införsel av animaliska livsmedel från EU.³¹

Av 4 § förordningen (1994:1717) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land framgår bl.a. att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i den ort där livsmedel anmäls till fri omsättning ska ombesörja undersökning m.m. i den omfattning Livsmedelsverket föreskriver.

³¹ Kontroll av importerade livsmedel, Livsmedelsverkets PM 1997-06-25

Livsmedel av animaliskt ursprung får endast införas över en gränskontrollstation godkänd av Livsmedelsverket och EG-kommissionen. Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1994:59) med föreskrifter och allmänna råd om kontroll av animaliska livsmedel som importerar från tredje land bygger på rådets direktiv 90/675/EEG om regler för anordnande av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land. Av denna kungörelse framgår hur kontrollen ska ske. I princip gäller att varje parti livsmedel av animaliskt ursprung ska bli föremål för kontroll vid gränsen. Kontrollen delas upp i dokument-, identitets- och fysisk kontroll.

Två gånger per år ska gränskontrollstationerna rapportera utförda kontroller till Livsmedelsverket, som i sin tur rapporterar vidare till kommissionen.

För ett fåtal icke animaliska livsmedel gäller, med stöd av Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1987:20) med föreskrifter om kontroll vid införsel av livsmedel, en nationell regel med krav på införseltillstånd från Livsmedelsverket. Tillstånd kan vara förknippat med vissa villkor för importen. Livsmedlen behöver inte tas in via en gränskontrollstation.

Vid införsel av animaliska livsmedel från annat EU-land gäller Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1995:20). Kungörelsen bygger på rådets direktiv 89/662/EEG om veterinära kontroller vid handel inom gemenskapen. Den stora skillnaden gentemot varor från tredje land är att ingen kontroll av varorna ska ske vid gränsen. Kontrollen i Sverige sker som regel i egentillsynen av den som först i landet tar emot varan. Den som först i landet mottar ett parti med animaliska livsmedel från ett annat EU-land ska innan partiet hanteras vidare kontrollera att partiet åtföljs av ett handelsdokument eller ett sundhetsintyg som ska innehålla vissa uppgifter, att dokumentet eller intyget och livsmedlet stämmer överens samt att livsmedlet är kontrollmärkt på ett visst sätt.

När det gäller införsel av nö-, svin- eller fjäderfäkött har Sverige fått tilläggsgarantier som innebär att nämnda varuslag i princip ska bli föremål för salmonellakontroll i avsändarlandet för att få sändas till Sverige. För får-, get-, och hästkött gäller för närvarande, att köttet - som ett led i egenkontrollen - ska bli föremål för salmonellakontroll av den som först tar emot köttet i landet.

Regelrätt gränskontroll finns således bara för sådana livsmedel av animaliskt ursprung som importerar från tredje land. Enligt Livsmedelsverket³² saknas i Sverige för närvarande ett effektivt system för att

³² Livsmedelsverkets yttrande till Utredningen om livsmedelstillsynen den 1997-08-08 (Dnr 2249/97), s. 7.

spåra andra slag av livsmedel som härrör från andra EU-länder. När en tillsynsmyndighet får kännedom om en otjänlig vara är det svårt att härleda varan till importören. Ett effektivt och aktuellt importregister saknas i dagsläget.

Livsmedelsverket har i en ny kungörelse tagit fram förslag,³³ till skärpta bestämmelser för införsel av animaliska livsmedel från EU. Enligt förslaget, som nu remissbehandlas, måste alla importörer varje år registrera sig på Livsmedelsverket. Gamla register förstörs och det nya importörregistret ska hållas aktuellt. Vid registrering måste importören uppge vad som ska importeras och från vilka länder varorna kommer. Indirekt kommer även import från tredje land att beröras genom registreringen av importörer. Importörerna måste registreras på besöksadress och inte postadress för att de snabbt ska kunna nås vid problem. Enligt förslaget ska en registerhållningsavgift tas ut av importören vid registrering.

Avslutningsvis kan här nämnas att kommunerna har en uppgift avseende kontroll av internationella transporter av lättfördärliga livsmedel som ligger utanför EU-systemet och som inte heller redovisas i rapporteringen till Livsmedelsverket. Kontrolluppgiften grundas på en internationell överenskommelse om transporter av lättfördärliga livsmedel och specialutrustning för sådan transport (ATP). Reglerna omfattar vissa frysta och kylda livsmedel, och den kommunala kontrollen i samband med undersökning och andra åtgärder ska ersättas av importören enligt taxa som fastställs av kommunen.

Kommittén återkommer inte vidare till denna kontroll, som även i fortsättningen förutsätts vara en kommunal uppgift.

Uppföljande åtgärder. Inspektioner och andra tillsynsaktiviteter ska dokumenteras i protokoll. Avvikelse som konstateras vid tillsyn ska åtgärdas av näringsidkaren eller huvudmannen för vattenverk och följas upp av tillsynsmyndigheten.

Samtidigt som livsmedelstillsynen skärptes 1990 beslutades också att ett rapporteringssystem skulle införas. Sedan 1 januari 1993 finns rapporteringsskyldigheten till innehåll och omfattning reglerad i kungörelse (SLV FS 1992:14) om rapporteringsskyldighet för tillsynsmyndigheter. Syftet med rapporteringssystemet är att Livsmedelsverket ska få kunskap om hur den lokala livsmedelskontrollen bedrivs och hur livsmedelslagstiftningen efterlevs.

Enligt kontrolldirektivet (89/397/EEG) ska medlemsstaterna årligen rapportera till EG-kommissionen om hur de regelbundna inspektionerna enligt livsmedelslagstiftningen har genomförts.

³³ SLV Dnr 915/98

Sanktioner vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Enligt 25 a § livsmedelslagen ska tillsynsmyndigheterna verka för att överträdelser av lagen beivras.

Livsmedelsverket får löpande kopior av domar i brottmål som rör livsmedelslagen. Däremot får verket inte regelmässigt uppgift om polisanmälningar som inte leder till åtal. Sådana uppgifter meddelas inte heller om polisanmälningar som leder till strafförelägganden, dvs. fall där den tilltalade bötfälls av åklagaren utan att fallet går till domstol. De lokala tillsynsmyndigheternas beslut om ingripanden följs upp genom kommunernas årliga rapportering.³⁴

Från åren 1992 till 1997 finns totalt 116 domar, varav 10 frikännande, förtecknade hos Livsmedelsverket. Av det totala antalet förtecknade domar avsåg sex brott mot föreskrift om egentillsyn. En av dessa var helt frikännande. En innebar fällande dom vad gäller egenkontrollen, men frikännande beträffande hantering, dvs. fällande domar har avkunnats i åtminstone fem fall för bristande egentillsyn.

Det har således förekommit, i bl.a. Värmland och Norrbotten, att företagare fällts i domstol för bristande egenkontroll. En företagsledare i Värmland dömdes till 30 dagsböter för att egentillsynen inte bedrevs enligt fastställt kontrollprogram. Vid tingsrätten i Boden har under senare tid tre fällande domar för underlåtenhet att följa krav i egenkontrollprogrammen avkunnats. Även i Skövde har fällande dom för brister i egenkontrollen registrerats. De utdömda straffen var på 30 och 40 dagsböter.

3.3.3 Indirekt tillsyn

Livsmedelsverkets verksamhet gentemot lokala tillsynsmyndigheter benämner verket "indirekt tillsyn". Denna verksamhet avser främst samordning och uppföljning av tillsynen i landet.

Målgrupper för verkets indirekta tillsyn är kommunernas nämnder, som har ansvar för livsmedelstillsyn, samt länsstyrelserna. Länsstyrelsernas uppgifter i livsmedelstillsynen behandlas i kapitel 6.

³⁴ Kommunernas årliga rapportering till Livsmedelsverket avser förbud, saluförbud, omhändertaganden och åtalsprövning.

Följande aktiviteter ingår, enligt Livsmedelsverket, i den indirekta tillsynen:

- information och utbildning av lokala och regionala tillsynsmyndigheter om livsmedelsbestämmelser samt tillsyn och tillsynsmetodik
- rådgivning vid förfrågan från tillsynsmyndigheter
- uppföljning och utvärdering av lokal tillsyn
- ”samordning av den nationella livsmedelstillsynen” (närmare om dessa uppgifter i kapitel 7).

3.4 Organisationen

Statens livsmedelsverk är central tillsynsmyndighet inom livsmedelstillsynen, länsstyrelserna regionala och kommunerna lokala tillsynsmyndigheter. Enligt 24 § livsmedelslagen svarar Livsmedelsverket för den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Länsstyrelserna ska utöva den närmare tillsynen inom länet, främst genom att följa och stödja kommunens verksamhet. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet - i regel miljö- och hälsoskyddsnämnd - utövar tillsynen inom kommunen, såvida regeringen inte har föreskrivit att tillsyn ska utövas av Livsmedelsverket.

Ansvar för den s.k. direkta livsmedelstillsynen är uppdelat mellan Livsmedelsverket och kommunerna. Livsmedelshanteringens risknivå, storskalighet, komplexitet och omsättning är avgörande för om verket eller kommunerna ska ha tillsynsansvaret.

3.4.1 Statens livsmedelsverk

Statens livsmedelsverk är den centrala myndighet som leder och centralt samordnar livsmedelstillsynen bl.a. genom att utfärda tillämpningsföreskrifter till livsmedelslagen. Livsmedelsverket ska följa den kommunala tillsynsverksamheten och se till att kontrollen är effektiv och likartad i hela landet. Verket ska även bistå länsstyrelser och kommuner med rådgivning.

Livsmedelslagen 28 § stadgar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas och om undersökning och annan kontroll som behövs för att livsmedelslagen ska följas. Enligt livsmedelsförordningen 48 § får Livsmedelsverket meddela sådana föreskrifter. Livsmedelsverket får också meddela föreskrifter om skyldighet för övriga tillsynsmyndig-

heter att underrätta Livsmedelsverket om den tillsynsverksamhet som bedrivs och resultatet av verksamheten.

Proposition 1988/89:68 om livsmedelskontroll anger de generella riktlinjerna för uppdelningen av det direkta tillsynsansvaret mellan Livsmedelsverket och kommunerna. Propositionen fastslår emellertid också att Livsmedelsverket har rätt att i enskilda fall vid behov utföra kontroll även vid sådana anläggningar där kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder har det direkta tillsynsansvaret. Livsmedelslagen 25 § stadgar att tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen efterlevs. Enligt ordalydelsen i lagen kan ingripanden vidtas av tillsynsmyndighet utan att det i lagtexten preciseras vilken tillsynsmyndighet. I första hand är det den myndighet som har det direkta ansvaret för den aktuella verksamheten, oftast den lokala myndigheten. Om flera kommuner berörs är det oftast Livsmedelsverket som central myndighet som vidtar åtgärder. Så sker t.ex. i fråga om saluförbud för livsmedel som kan finnas spridda över hela landet.

I samband med 1989 års beslut om skärpt livsmedelskontroll uttalades att Livsmedelsverket på central nivå skulle vara policyskapande och normgivande samt aktivt följa godkännande- och tillsynsverksamheten bl.a. för att se till att kontrollen genomförs likartat och effektivt i hela landet.

Enligt instruktionen för Livsmedelsverket gäller speciellt för livsmedelstillsynen att bevaka konsumentintresset inom livsmedelsområdet, utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket har således både normgivande och normbevakande uppgifter.

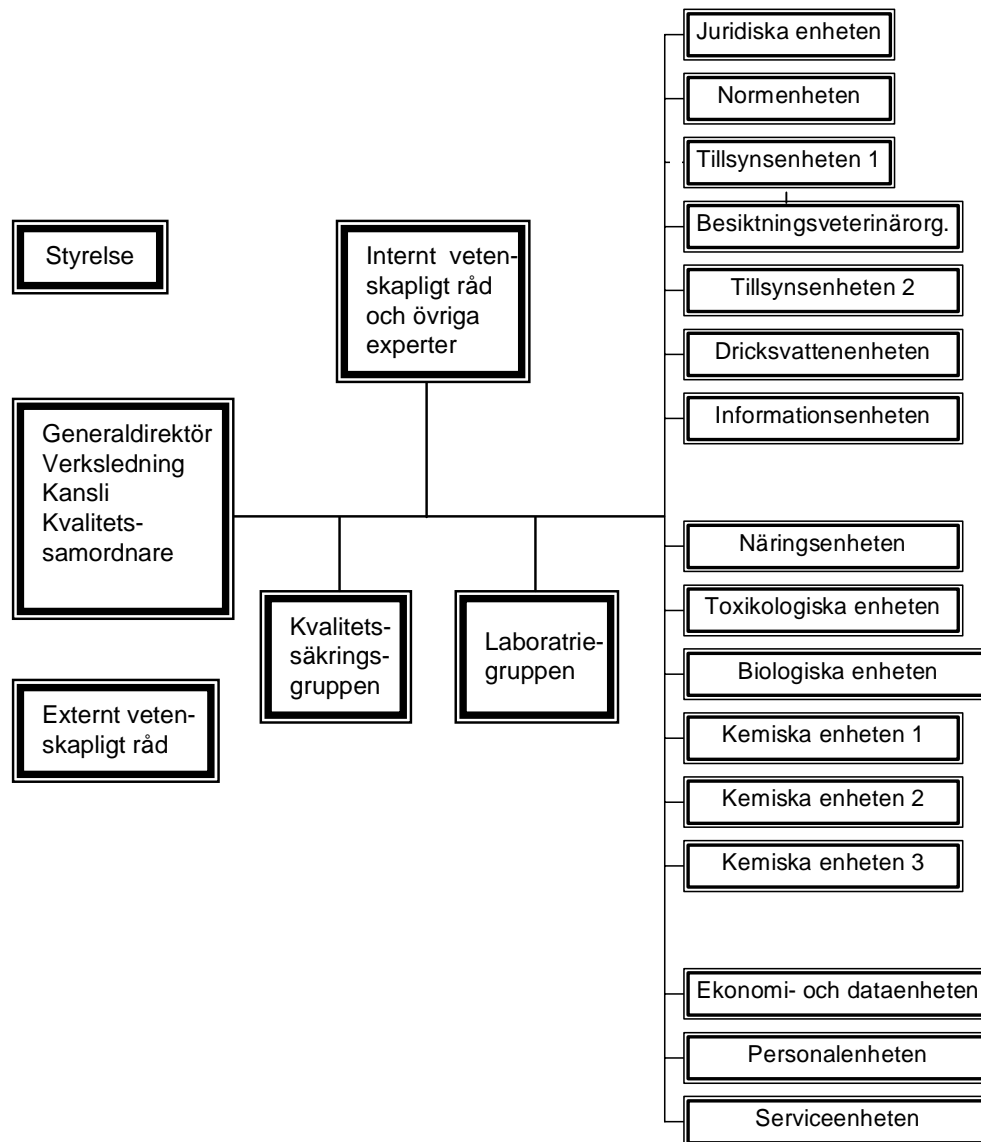
Livsmedelsverket har också i uppgift att följa upp tillsynsverksamheten i landet för att kunna ansvara för Sveriges åtaganden som medlemsland i EU samt svara för tillsyn enligt vissa EG-förordningar.

Statens livsmedelsverk har direkt tillsynsansvar för totalt drygt 400 större livsmedelsföretag och anläggningar. (En översikt över hur tillsynsansvaret fördelas finns i tablå 6.1). Här ingår slakterier, mejerier, tillverkare av äggprodukter och exportkontrollanläggningar samt vissa andra större livsmedelsindustrier. Därtill kommer ca 140 äggpackerier. Livsmedelsverket har vidare tillsynsansvar över anläggningar som tillverkar förpackningsmaterial och hushållsgods. Verket har även ansvar för kontroll av bekämpningsmedelsrester i inhemskt producerade och importerade livsmedel samt för kontroll av veterinärmedicinska preparat och främmande ämnen i animaliska livsmedel.

Livsmedelsverket har tre tillsynsenheter, Tillsynsenheterna 1 och 2 samt Dricksvattenenheten. (Organisationstablå över livsmedelsverket

återges på sidan 23.) Tillsynsenheterna 1 och 2 har båda såväl direkt som indirekt tillsynsansvar. Dricksvattenenheten svarar för den indirekta tillsynen inom dricksvattenområdet. För den direkta veterinära tillsynen svarar 12 veterinärinspektörer, varav fyra är regionalt placerade. Inom Tillsynsenhet 1 finns även besiktningsveterinärorganisationen (BVO). Tillsynsenhet 2 svarar för direkt tillsyn av mejerier, äggproduktanläggningar stora livsmedelsindustrier mm, samt för den indirekta tillsynen, dvs. service och råd till kommunerna samt uppföljning av den lokala tillsynen. Dessa uppgifter åvilar 16 statsinspektörer, varav två är regionalt placerade. Livsmedelsverket prövar också frågor om godkännande av livsmedelslokaler beträffande sådana livsmedelsanläggningar över vilka verket utövar den direkta tillsynen samt alla storskaliga kött-, fisk-, mjölk- och äggproduktanläggningar.

Organisationstablå över Livsmedelsverket



Källa: Livsmedelsverket
Fastställt: 1996-12-20

Livsmedelsverket får efter samråd med den kommunala nämnden i det enskilda fallet besluta att tillsynen över en viss verksamhet ska flyttas över från verket till nämnden. Ansvar kan även överföras i motsatt riktning, om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.

Livsmedelsverket har även direkt tillsynsansvar över småskalig slakteriverksamhet, s.k. gårdsslakterier. Den löpande kontrollen utförs dock här som regel av andra veterinärer på uppdrag av verket.

Livsmedelsverket är chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen.

Besiktningsveterinärorganisationen består av besiktningsveterinärer och besiktningsassistenter vid slakterier samt av besiktningsveterinärer vid exportkontrollerade anläggningar. Till besiktningsveterinärorganisationen hör även viss administrativ personal vid Livsmedelsverket. Inom besiktningsveterinärorganisationen tjänstgör dessutom i viss utsträckning andra veterinärer, främst distriktsveterinärer, vilka förordnats som besiktningsveterinärer. Detta är vanligt beträffande småskaliga slakterier och renslakterier.

Totalt finns omkring 135 slakterier, varav 34 storskaliga slakterier för tamdjur och vilt, 49 småskaliga slakterier för tamboskap och vilt, 27 renslakterier samt 13 storskaliga och 12 småskaliga fjäderfäslakterier.

Besiktningsveterinärerna ska övervaka verksamheten vid slakterierna och se till att gällande bestämmelser följs, utföra besiktning av djur före slakt, utföra köttbesiktning samt i övrigt utföra de arbetsuppgifter som lämpligen kan förenas med besiktningsveterinärverksamheten vid slakteriet och om vilka överenskommelse träffats mellan Livsmedelsverket och berört företag.

Besiktningsveterinärer har även till uppgift att utöva besiktning och kontroll vid exportkontrollerade anläggningar. Livsmedelsverket har tillsynsansvar för sådana anläggningar enligt såväl livsmedelsförordningen som den särskilda kungörelsen (1974:271) om kontroll vid utförsel av livsmedel. Enligt livsmedelsförordningen godkänner Livsmedelsverket exportkontrollerade anläggningar och ansvarar även för den löpande tillsynen över anläggningen som sådan. Enligt 3 § utförselkungörelsen förordnar Livsmedelsverket särskild besiktningsman för besiktning och kontroll i övrigt vid exportkontrollerad anläggning. Livsmedel som härrör från sådan anläggning ska ha godkänts före utförseln och när varorna förs ut ska sändningen åtföljas av ett exportintyg som utfärdats av besiktningsveterinären.

Besiktningsveterinärer och besiktningsmän inom besiktningsveterinärorganisationen utövar även tillsyn över EG-godkända stycknings- och köttproduktanläggningar. Denna verksamhet omfattar tillsammans

med tillsynen av de exportkontrollerade anläggningarna 131 anläggningar.

Besiktningveterinärorganisationen består av 70 fast anställda besiktningveterinärer och 110 besiktningssister. Härtill kommer omkring 200 vikarier samt 33 timanställda veterinärer för besiktning vid småskaliga slakterier.

De flesta besiktningmän är veterinärer. I en del fall utnyttjas stadsveterinärer som besiktningmän, i andra fall distriktsveterinärer, privatpraktiserande veterinärer eller verkets egna besiktningveterinärer. I något fall gäller det veterinär anställd hos Svelab.³⁵

Miljöförvaltningens stadsveterinärer svarar för tillsynen av anläggningar i Stockholm och Göteborg.

3.4.2 Länsstyrelserna

På regional nivå ska länsstyrelsen enligt livsmedelslagen utöva den närmare tillsynen inom länet. Länsstyrelsen ska fungera som stödjande och rådgivande organ gentemot miljö- och hälsoskyddsnämnderna och är besvärmyndighet i frågor om livsmedelstillsyn.

I varje län finns en länsveterinär som fullgör länsstyrelsens uppgifter inom livsmedelsområdet. I några län finns även en biträdande länsveterinär. Livsmedelsfrågor är en av flera uppgifter för länsveterinären som också har uppgifter avseende smittskydd, djurskydd, djursjukvård och allmänna veterinära frågor.

Länsstyrelsernas uppgifter behandlas i kapitel 6.

3.4.3 Kommunerna

Under senare delen av 1980-talet och under 1990-talet har organisationen av miljö- och hälsoskyddsfrågorna förändrats från fristående miljö- och hälsoskyddsnämnder till nämnder med flera verksamhetsområden. Från och med 1 januari 1992 får kommunerna fritt bestämma vilka nämnder som ska finnas inom kommunen. Utvecklingen har därefter gått snabbt.

Sommaren 1997 gjorde Kommunförbundet en enkät om miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamhet.³⁶ Resultatet av enkäten illustrerar

³⁵”Fråga om överföring av tillsynsansvaret i vissa fall”, Livsmedelsverket PM 1997-06-27,

³⁶Miljö- och hälsoskydd i kommunerna, en enkätundersökning, Svenska kommunförbundet 1997. Kommunförbundet bedömer svarsfrekvensen vara så hög att man i redovisningen räknat upp svaren till att gälla samtliga kommuner.

den utveckling som ägt rum under perioden 1992 - 1996. Den 1 januari 1992 hade 229 av landets dåvarande 286 kommuner en separat miljö- och hälsoskyddsnämnd. År 1996 hade antalet kommuner med separat nämnd minskat till 166 stycken.

Enligt den s.k. KLIV-utredningen³⁷ var år 1992 modellen med särskild förvaltning den helt dominerande i de större kommunerna, medan 37 % av de kommuner som har färre än 45 000 invånare har en förvaltningsorganisation som innebär att miljö- och hälsoskyddsfrågorna handläggs tillsammans med andra frågor. I de kommuner där det finns en miljö- och hälsoskyddsnämnd fullgör den kommunernas tillsynsuppgifter inom livsmedelsområdet. KLIV-utredningen kritiserade att det i flera kommuner förekom en förvaltningsorganisation som inte skilde på driftsansvar och tillsynsansvar. Utredningen ansåg att samma princip om att skilja på drifts- och tillsynsansvar bör tillämpas på förvaltningsnivå som i den politiska organisationen.

Nämnd	1992	1995	1996
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	229	174	166
Miljö- och byggnadsnämnd	38	62	74
Miljö- och räddningsnämnd	12	13	11
Miljö-, bygg-, och räddnings/trafiknämnd	2	3	14
Miljö- och teknisk nämnd	1	*	1
Övriga	4	7	6
Bortfall	0	26	16
Totalt	286	288	288

Jämförelse mellan kommunernas nämndorganisation, 1992,³⁸ 286 svarande, 1995,³⁹ 272 svarande. *uppgift saknas.

I tablå 3.1 redovisar Kommunförbundet en jämförande översikt över nämndorganisationen vid tre olika år. Uppgifterna för de två första åren är hämtade från en tidigare offentlig utredning samt offentlig statistik. Det sista året bygger på Kommunförbundets enkät 1997. Enligt denna

³⁷ Kommunerna och miljöarbetet, Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV). Miljö- och naturresursdepartementet, SOU 1993:19.

³⁸ Kommunerna och miljöarbetet, Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV). Miljö- och naturresursdepartementet, SOU 1993:19.

³⁹ Hälsoskyddslagens tillämpning 1995. Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån, 1997.

tablå var det endast i en kommun som miljö- och hälsoskyddsnämnden var sammanslagen med teknisk nämnd.

Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet (MHTF) gjorde också en enkät under samma period, sommaren 1997, som Kommunförbundet till landets kommuner om deras resurser och organisation i miljö- och hälsoskyddsarbetet. Resultatet av enkäterna skiljer sig något. Framförallt är det uppgiften i MHTFs enkät om att miljö- och hälsoskyddsfrågorna i sju av landets kommuner ligger under teknisk nämnd som avviker.

Utredningen om livsmedelstillsynen har följt upp Kommunförbundets och MHTFs enkäter genom att bl.a. ta del av visst grundmaterial och genom att ta telefonkontakt med de sju kommuner som i MHTFs enkät angivit att MHN är sammanslagen med teknisk nämnd. Uppföljningen ger vid handen att i åtminstone fem av dessa kommuner är MHN sammanslagen med teknisk nämnd eller motsvarande så att den sammanslagna nämnden har både drifts- och tillsynsansvar.⁴⁰ I två av de sju kommunerna har man antagit en särskild beslutsordning med syfte att undvika att en jävsituation kan inträffa. Några kommuner anger att nämndorganisationen ska ses över.

Nämndorganisation 1996	Antal
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	144
Miljö- och byggnadsnämnd	46
Miljö-, bygg-, och räddnings/trafiknämnd	11
Miljö- och räddning	10
Teknisk nämnd	7
Övriga	5

Det är vanligast med en separat miljö- och hälsoskyddsnämnd. Av 223 kommuner har 144 (65 %) den organisationen⁴¹. Det finns en tydlig skillnad mellan kommuner av olika storlek: 90 % av de 50 största

⁴⁰ Att Kommunförbundet i sin enkät kommit till avvikande resultat kan förklaras av att i dess enkät är frågan om nämndorganisationen annorlunda formulerad än i MHTFs enkät och att svarsalternativet "Annat organ" i kommunförbundets enkät är öppet för tolkningar.

⁴¹ Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet (MHTF): Resurser och organisation för ett effektivt miljö- och hälsoskyddsarbete". Resultat av en enkätundersökning

kommunerna har en miljö- och hälsoskyddsnämnd; endast 48 % (24 st) av de 50 minsta har en separat nämnd.

”Teknisk nämnd” har ett driftsansvar för sådan verksamhet som miljö- och hälsoskyddskontoret ska utöva tillsyn över enligt miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen eller lagen om kemiska produkter. Enligt MHTFs enkät sommaren 1997 finns det således minst sju kommuner i landet som har en organisation som inte är tillåten enligt kommunallagen 3 kap 5 §:

”En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Enligt den s.k. KLIV-utredningens⁴² enkät till kommunerna, redovisad i SOU 1993:19, hade 11 kommuner en förvaltningsorganisation som innebär att den som är ansvarig för drift av verksamhet där miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn också är ansvarig förvaltningschef för denna tillsyn.

Enligt Kommunförbundets rapport⁴³ är det formellt inget som enligt kommunallagen hindrar att miljö- och hälsoskyddsfrågorna ingår i den tekniska nämnden om man lyfter ut de frågor som gäller kontrollen av kommunens egen verksamhet till en annan nämnd eller till kommunstyrelsen.

Det finns 288 lokala tillsynsmyndigheter som 1996 sysselsatte 338 årsarbetskrafter (inkl assistenter). Totalt är c:a 1 000 inspektörer involverade i den lokala livsmedelstillsynen.

I förvaltningsorganisationen på förvaltningsidan kan man urskilja samma trend som har gällt för nämndorganisationen. Sammanslagningar av olika förvaltningar blir allt vanligare. År 1996 var antalet kommuner med separata förvaltningar för miljö- och hälsoskydd 163 stycken, vilket kan jämföras med 201 stycken 1992.

⁴² Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV).

⁴³ Miljö- och hälsoskydd i kommunerna, en enkätundersökning, Kommunförbundet 1997.

Förvaltning	1992 ⁴⁴	1995 ⁴⁵	1996⁴⁶
Miljö- och hälsoskyddsförvaltning	201	165	163
Miljö- och byggnadsförvaltning	28	52	72
Miljö- och räddningsförvaltning	*	3	4
Miljö-, bygg-, och räddnings- /trafikförvaltning	4	*	7
Teknisk förvaltning	11	7	16
Övriga	30	35	10
Bortfall	12	27	16
Totalt	286	288	288
(Antal svar)	(274)	(265)	(272)

*Uppgift saknas.

Enligt Kommunförbundets enkät handlades 1996 frågor om miljö- och livsmedelstillsynen av teknisk förvaltning i 16 kommuner.

Förvaltningsorganisation	Antal
Miljö- och hälsoskyddskontor	133
Miljö- och byggnadskontor	53
Miljö-, bygg- och räddning	6
Miljö- och räddning	4
Tekniskt kontor	20
Övriga	7

Källa: MHTF

Det är något vanligare med sammanslagna kontor än sammanslagna nämnder. 144 kommuner har särskilda Miljö- och hälsoskyddsnämnder,

⁴⁴ Kommunerna och miljöarbetet, KLIV.

⁴⁵ Hälsoskyddslagens tillämpning 1995.

⁴⁶ Myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen 1995.

men endast 133 har separata miljö- och hälsoskyddskontor. I 20 av kommunerna finns en organisation, där miljö- och hälsoskyddskontoret utgör en del av ett tekniskt kontor.

Personalresurser och kostnader i kommunernas livsmedelstillsyn enligt rapporteringen till Livsmedelsverket och enligt enkät 1997 redovisas i kapitel 7.

Inspektionerna har, enligt kommunernas årliga rapportering till Livsmedelsverket,⁴⁷ minskat under år 1996: 1996 gjorde kommunerna 54 242 inspektioner (1,08 inspektioner per anläggning). Motsvarande siffror för 1995 var 55 600 inspektioner (1,13 inspektioner per anläggning) och för 1994 drygt 58 000 inspektioner, (1,22 inspektioner per anläggning). Siffran för 1993 var 63 000 inspektioner (1,36 inspektioner per anläggning). Inspektionsfrekvensen har ökat inom gruppen industrier, men minskat både i butiks- och storhushållsgrupperna. Siffrorna för respektive grupp är 1,34 inspektioner för industrier, 0,98 för butiker och 0,96 per anläggning för storhushåll.

Livsmedelsverket vet inte säkert varför inspektionsfrekvensen minskar. En trolig anledning till den minskade inspektionsfrekvensen har tidigare ansetts vara att kommunernas satsning på egenkontrollverksamheten har tagit mycket stor del av resurserna i anspråk och att en viss omfördelning av resurserna därför varit nödvändig. Eftersom inspektionsfrekvensen stadigt minskat de senaste tre åren kan man inte utesluta att det är fråga om en reell minskning av kommunernas tillsynsaktiviteter. Alla företag har inte fått lika mycket tillsyn beroende på att vissa anläggningar som kräver mer tillsyn har tagit mer av tillsynsresurserna. Genomsnittssiffrorna för länen visar samma tendens. Fem av länen ligger under en inspektion per anläggning, 1994 låg endast ett län på den nivån.

I tillsynen av vattenverk rapporterade 40% av kommunerna år 1996 att man inte utfört några inspektioner.⁴⁸

Provtagningarna har legat på ungefär samma nivå under perioden 1991-1994. Därefter har en minskning skett från totalt 46 000 prov 1994 till 41 000 två år senare. Det är de kemiska proverna som minskat stort. Antalet mikrobiologiska prov ligger på ungefär samma nivå som tidigare.

Det är stora skillnader i provtagningsfrekvens mellan kommunerna. Femton kommuner tog ut mera än två prov per anläggning, medan 42 kommuner hade en mycket låg provtagningsfrekvens, under 0,3 prov per anläggning. Fyra kommuner tog inte ut några livsmedelsprov alls. Andelen kommuner med mycket låg provtagningsfrekvens har ökat

⁴⁷ Rapportering om livsmedelstillsynen 1996. Livsmedelsverket, Rapport 31/97.

⁴⁸ Rapportering av dricksvattentillsynen 1996, SLV-Rapport 1/98.

jämfört med 1995. Då hade sex kommuner motsvarande låga provtagningsfrekvens per anläggning. Den minskade provtagningen kan hänga samman med att livsmedelstillsynen som följd av kommunernas satsning på egenkontrollen ändrat karaktär. Rapporteringssystemet redovisar antal prov men som framgår av kapitel 7 inte kostnader för provtagning och undersökning.

Andelen otjänliga prov vid den offentliga kontrollen visar ingen större förändring. Antalet otjänliga prov uppgick 1996 till 413 mikrobiologiska och 23 kemiska, vilket tillsammans motsvarar en andel på 1,09 procent.

Det innebär att andelen ligger kvar vid drygt 1 procent. År 1995 var andelen otjänliga prov 1,06 procent och 1994 1,14 procent.

Egenkontrollprogram bör enligt miljö- och hälsoskyddsnämndernas bedömningar fastställas för 32 000 anläggningar i landet. Enligt kommunernas uppgifter för verksamhetsåret 1996 hade 91 procent av dessa anläggningar,⁴⁹ eller 29 226 företag, fastställda program, vilket ligger över en målsättning på 80 procent.

3.5 Finansiering av tillsynen

Livsmedelstillsynen i Sverige är dels skattefinansierad, dels finansierad genom avgifter.

En närmare redovisning av hur livsmedelstillsynen finansieras lämnas i kapitel 7, Tillsynens finansiering.

3.6 Resultat av tillsynen

3.6.1 Livsmedelsverket

De företag som Livsmedelsverket utövar tillsyn över har under 1995 inspekterats 1 - 2 gånger. Med inspektion avser Livsmedelsverket därvid en grundlig genomgång av företagets verksamhet. Därtill kommer att vissa anläggningar besöks av särskilt utsedda besiktningsmän flera gånger per år.

Livsmedelsverket anser att bemanningen har varit tillräcklig i verkets köttbesiktning. På alla anläggningar har varje djurkropp besiktigats (för fjäderfä endast de kroppar som är avvikande). Antalet prov som tas i den kontinuerliga salmonellakontrollen på slakterier och

⁴⁹ SLV-Rapport 31/97

styckningsanläggningar uppfyller inte helt målet. Livsmedelsverket bedömer dock att säkerheten är stor och visar att svenskproducerat kött är salmonellafritt till 99,9 %.

I den centrala tillsynen av de större, tekniskt mer komplicerade företagen bedömer Livsmedelsverket att målet om en likvärdig tillsyn i landet har uppnåtts.⁵⁰ Enligt Livsmedelsverket gäller angivna förhållanden och bedömningar även verksamhetsåret 1996.

3.6.2 Kommunerna

Resultat av tillsynen 1996 ger följande sammanfattande bild. I 56 kommuner har brister i livsmedelshanteringen resulterat i saluförbud eller motsvarande. Tjugofyra kommuner har angett att de utfärdat vitesföreläggande och i 32 kommuner har bristerna resulterat i åtalsprövning. År 1995 angav 59 kommuner att saluförbud eller motsvarande förekommit, vitesförelägganden hade lagts i 32 kommuner och åtalsprövning rapporterades från 33 kommuner.

Fyrtioåtta kommuner har angett att sjukdomsutbrott förekommit som kan sättas i samband med livsmedelsanläggningar inom kommunen. År 1995 angav 59 kommuner att verifierade fall av sjukdomsutbrott förekommit, som kunde sättas i samband med andra anläggningar inom kommunen än vattenverk.

⁵⁰ Livsmedelsverkets yttrande till Utredningen om livsmedelstillsynen 1997-09-08 (Dnr 2249/97)

4 Livsmedelskontrollen i andra EU-länder, m.m.

4.1 Författningsgrund

Bestämmelser om offentlig kontroll av livsmedel inom EU finns bl.a. i Rådets

- direktiv 89/397/EEG om offentlig kontroll av livsmedel
- direktiv 93/43/EEG om livsmedelshygien
- direktiv 93/99/EEG om ytterligare åtgärder för offentlig kontroll av livsmedel
- direktiv 90/675/EEG om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter som förs i gemenskapen från tredje land⁵¹
- direktiv 85/73/EEG om finansieringen av veterinärkontroller och kontroller av produkter som omfattas av bilaga A till direktiv 89/662/EEG och av direktiv 90/875/EEG om principer för uttagande av avgift för dessa kontroller
- direktiv 80/778/EEG om kvaliteten på dricksvatten
- direktiv 96/23/EG om införande av kontrollåtgärder för vissa ämnen och restsubstanser av dessa i levande djur och i produkter framställda därav.

Dessutom finns i skilda direktiv anvisningar för provtagning och analys, t.ex. rörande bekämpningsmedel. Det finns vidare detaljerade tillsynsbestämmelser i ett stort antal direktiv på det veterinära området. Dessa rör flertalet produkter av animaliskt ursprung.

Därutöver finns ett antal rådsförordningar med kompletterande tillämpningsförordningar som är direkt tillämpliga när det gäller livsmedelstillsyn. Dessa behandlas på annan plats i betänkandet (Avsnitt 9.4).

⁵¹ Detta direktiv ersätts fr.o.m. 1999-07-01 av ett nytt direktiv, 97/78/EG.

Det finns även internationella konventioner, som ej är specifika för EU.⁵²

Oaktat att EU omger området livsmedelstillsyn med ett omfattande regelverk finns det likväl stort utrymme för olika nationella organisatoriska lösningar. Krav finns på att det ska finnas en offentlig kontroll, men inte hur den skall organiseras. Enligt Kommissionens grönbok⁵³ sid XI är gemenskapens huvuduppgift när det gäller livsmedelskontroll att säkerställa att nödvändiga kontroller utförs på ett effektivt och likartat sätt inom hela den inre marknaden. Kontrollen skall syfta till att åstadkomma en hög skyddsnivå med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Kontrollåtgärderna skall inriktas på den verksamhet som innebär störst risk. Grundläggande principer är producentansvar i förening med egenkontroll.

4.2 EU-kommissionens utvärdering av de nationella systemen för offentlig kontroll av livsmedel

Genom artikel 5 i Direktiv 93/99/EEC⁵⁴ har kommissionen i uppdrag att övervaka och utvärdera likvärdigheten och effektiviteten i de system för offentlig kontroll av livsmedel som upprätthålls av behöriga myndigheter i medlemsländerna.

EU-kommissionen har företagit inspektioner av livsmedelskontrollen i medlemsländerna under perioden februari 1995 till juni 1997. Inspektionerna har avrapporterats genom ländervisa rapporter och i en sammanfattande rapport.⁵⁵ Här redovisas den senare i förkortat version. I bilaga 2 redovisas som exempel livsmedelstillsynen i Danmark.

⁵² Tex internationell konvention om tillämpning av 1970 års överenskommelse om internationell transport av lättfördärliga livsmedel och om specialutrustning för sådana transport (ATP), implementerad i förordning (SLV FS 1980:4). Konventionen innehåller även avgiftsbemyndigande implementerad i Livsmedelsverkets tillämpningskungörelse (SLV FS 1980:6). Konventionen gäller ej specifikt EU.

⁵³ Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i europeiska unionen, Kommissionens grönbok. Bryssel den 30.04.1997. KOM(97) 176 slutlig.

⁵⁴ Rådets direktiv 93/99/EEG om ytterligare åtgärder för offentlig kontroll av livsmedel
Artikel 5 1. Kommissionen skall utse särskilda tjänstemän som skall samarbeta med behöriga myndigheter i medlemsstaterna för att övervaka och utvärdera likvärdigheten och effektiviteten i de system för offentlig kontroll av livsmedel som drivs av behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Kommissionen skall regelbundet rapportera till de berörda medlemsstaterna om de särskilda tjänstemännens arbete.

⁵⁵ Report on the initial visits by the Commission's services to the member states pursuant to articles 5 of Council Directive 93/99/EEC with a view to evaluating the national systems for the official control of foodstuffs PDW/2016-97/Orig FR.

De livsmedel som produceras inom Gemenskapen är föremål för offentlig kontroll för att tillförsäkra skydd för den allmänna hälsan, konsumentintresset och konkurrens på lika villkor. Livsmedelskontroll säkerställs i medlemsstaterna oberoende av livsmedlets ursprungsort inom gemenskapen. Kontroll utförs under alla stadier av produktion, lagring och distribution. Det finns principiellt två olika kontrollstrukturer:

- (1) Befogenheten att föreskriva regler för samt att utföra livsmedelskontroll finns hos ett eller flera ministerier med kontrollenheter på regional eller departemental nivå;
- (2) befogenheten att meddela föreskrifter finns hos ett eller flera ministerier eller hos en nationell myndighet och befogenhet att utföra kontroller hos regionala eller kommunala myndigheter, varvid den eller de centrala myndigheterna har en samordnande roll. Befogenhet att utföra vissa kontroller, särskilt sådana som avser import, behålls ibland av de centrala myndigheterna.

I några medlemsstater förändras den tillsynsstrukturen och ansvarsfördelningen. I de fall man satsar på lokala eller regionala myndigheter med kontrollansvar så blir behovet av samordning genom centralmyndigheten mer påtagligt.

Resurser tillhandahålls av nationella, regionala eller lokala myndigheter. Inte sällan är samma personalkader ansvarig för både livsmedels- och miljötillsyn hos de myndigheter som utför kontrollen.

Kontrollen är i regel avgiftsfri, men några länder tar ut avgift för hälsogodkännanden, för stickprovskontroller och analyser samt för inspektioner eller för en kombination av dessa aktiviteter.

Enligt EU-kommissionen är det svårt att göra kostnadsjämförelser mellan olika länder, då man inte alltid tar samma kostnadsfaktorer i beaktande och då livsmedelskontroll inte alltid är en renodlad funktion utan utförs parallellt med andra funktioner, t.ex. miljökontroll.

I de flesta länder är det de centrala myndigheterna som fastställer vilka prioriteringar som skall göras i livsmedelskontrollen. Därvid beaktas bl.a. de kontrollresultat som utförande myndigheter rapporterat, samordnade europeiska program samt uppfattningar inom vetenskapliga organ. Den betydelse de utförande myndigheterna därvid har varierar mellan olika länder. Det är inte ovanligt att rapporteringen av kontrollresultaten släpar efter, vilket kan påverka den centralt fastställda kontrollpolicyn. Eftersläpningen påverkar också ländernas rapportering till Kommissionen.

Riskbedömning är en prioriteringsgrund som tillämpas mer konsekvent i några medlemsstater än i andra. Prioriteringarna tar formen av

årliga inspektioner och urvalsstrategier, målinriktade aktioner, månadsvisa kampanjer och samordnade europeiska program.

Det är notabelt att cateringföretag, särskilt i samband med barn-daghem, skolor och äldreomsorg är ett prioriterat kontrollobjekt hos medlemsstaterna.

Några länder har utvecklat och antagit riskbedömningssystem som underlag för planering av kontrollaktioner på basis av ett flertal kriterier för att bestämma risknivån och kontrollfrekvensen. Detta system kräver sofistikerad informationsteknologi och förhandsregistrering av alla anläggningar. Det tycks som om systemet kommer att utvecklas även i alla andra medlemsstater inom en mer eller mindre avlägsen framtid och då ersätta de traditionella och mer subjektiva system som baserar sig på kontrollanternas egna erfarenheter av företagen.

Det är påtagliga skillnader mellan medlemsländerna när det gäller *registrering och auktorisation av företag*. I de flesta länder krävs det godkännande ur hälsosynpunkt (*agrément sanitaire*) för industriföretag eller för vissa kategorier under det att hälsoauktorisering (*autorisation sanitaire*) som utfärdas av kontrollmyndigheten krävs för detaljhandel (stationär eller kringvandrande) för cateringföretag, importföretag etc. Sådana krav tycks dock inte finnas i alla länder eller så är de just på väg att införas.

Beroende på landets administrativa struktur

- (1) utfärdas godkännandet ur hälsosynpunkt av centrala (ett ministerium) eller regionala myndigheter, vilket möjliggör större enhetlighet, eller så
- (2) utfärdas tillstånden ur hälsosynpunkt, och i vissa länder godkännanden ur hälsosynpunkt, av lokala myndigheter (däribland kommuner), vilket kan leda till mindre enhetlighet.

Kommissionen har noterat vissa framsteg i några länder och lokala enheter där informationsteknologi har utnyttjats i kontrollen av företagen och deras förhållanden, för inspektionsrapporter och även för att överföra listor till andra kontrollmyndigheter.

Riskbedömning är ett av de kriterier som tillämpas för att bestämma *kontrollfrekvenser*. Detta kriterium är mest utvecklat i de länder som har introducerat datorstödda planeringssystem för sina kontroller.

I de flesta länder rekommenderar eller föreskriver den centrala myndigheten en frekvens som varierar från en gång per månad för produktionen av lättfördärliga livsmedel till en gång vartannat år när det gäller lagring av konserverade livsmedel.

Kommissionens besök och kontrollstatistiken tyder dock på att det i flera länder inte varit möjligt att nå upp till den önskvärda målsättningen. Som en följd av detta är det betydande skillnader i "kontrolltryck" mellan medlemsländerna.

Kommissionens besök i medlemsländerna visar att i samtliga länder har de *myndigheter* som är ansvariga för kontrollen tillräckliga *befogenheter* för att kunna upprätthålla regelkontrollen och vidta lämpliga (adekvata) åtgärder vid uppkomsten av hälsorisker, i vissa länder med stöd av polisiära befogenheter.

Kontrollmyndigheterna har inte alltid befogenheten att konfiskera otjänliga livsmedel och ibland måste hälsomyndigheten först ge sitt utlåtande.

I alla länder kan överträdelser - beroende på hur allvarliga de är - leda till varningar, tillrättavisningar eller medföra administrativa eller judiciella bestraffningar. Några länder tenderar att ha ett mer bestraffande förhållningssätt under det att andra fokuserar information och utbildning, med undantag för de fall förseelserna är av allvarlig art. Det informerande förhållningssättet är ägnat rätta till fel, något som återspeglas i statistiken över förseelser. Den allmänna tendensen tycks gå mot ökad information och utbildning.

Enligt de uppgifter som kommit Kommissionen till del förefaller rekryteringen av kontrollpersonal med avseende på *kompetens och utbildning* ske på två nivåer, beroende på vilken typ av kontrolluppgifter det är fråga om.

- (1) Personer med universitetsexamen: Ingenjörer, läkare, farmaceuter och veterinärer, vilka i regel har inspektionsansvar i företag på industrinivå.
- (2) Personer med examen på mellannivå kompletterad med yrkesmässig träning av olika längd, beroende på vilket land det gäller. Sådan träning tillhandahålls av institut eller universitet eller av administrationen själv och följs av praktisk träning. Denna utbildningsbakgrund har i regel inspektörer med ansvar för tillsyn av detaljhandel och restauranger samt provtagare. I åtminstone tre länder som har en kår av livsmedelpoliser rekryteras även polisbefäl.

I ett flertal länder tycks rekryteringsnivån ha varit densamma under ett antal år, nämligen gymnasial utbildning som följts av en miljövårds-examen som erhållits efter tre eller fyra års studier vid något universitet med speciell miljövårdsinriktning.

Detta utbildningsmönster förklarar varför i regel personal med ansvar för livsmedelskontroll ofta inte har ansvar för bara detta område utan också för andra miljöområden.

Det förefaller som om inte alla länder har några preciserade krav på grundutbildning.

Kontinuerlig fortbildning är i regel tillgänglig i alla medlemsländer, men sådan utbildning är vanligare i några länder än i andra. Den tillhandahålls både av ministerier och av regionala myndigheter. Det viktigaste fortbildningsområdet tycks vara HACCP i företagen, där vissa länder har varit mer framgångsrika än andra. I ett flertal länder har inspektörerna uttalat att man hittills varit otillräckligt utbildade inom detta område.

I likhet med vad fallet är när det gäller inspektörernas utbildning i HACCP släpar introduktionen av detta system i företagen efter i varierande grad i alla medlemsländer.

Mindre företag, cateringföretag och framförallt detaljhandel (där HACCP knappast alls förekommer inom EU) släpar långt efter de industriella företagen. Vissa medlemsländer överväger att utfärda riktlinjer i form av checklistor för god styrning i stället för HACCP för detaljhandeln. Emellertid har man inte hunnit lika långt med sådana ledningsguider i alla medlemsländer.

I vissa medlemsländer med ett rådgivnings- och informationsinriktat förhållningssätt till kontrollen är myndigheterna behjälpliga med förberedelserna för att ta fram HACCP-system i mindre företag och affärer. Emellertid kan sådana hjälpinsatser komma i konflikt med deras roll som kontrollanter och övervakare.

Eftersläpningen vid implementeringen av HACCP betyder de facto att man inte lyckats leva upp till de krav på livsmedelshygien som uttrycks i direktiven 93/43/EEC.

Det föreligger betydande skillnader mellan medlemsländerna när det gäller *importkontroll av icke-animaliska livsmedel*. I huvudsak beror detta på att de tillämpar olika system, nämligen:

- (1) Kontrollen utförs vid gemenskapens gränskontrollstationer, varvid omfattningen av samordningen med tullmyndigheterna varierar från land till land; det kan vara fråga om systematiska dokumentkontroller eller kontroller som begränsas till vissa livsmedel, där livsmedelspartierna slumpmässigt analyseras eller endast vid misstanke om oegentligheter, varvid alla sorters livsmedel kan beaktas eller endast vissa sorter;
- (2) kontroll av livsmedel när det en gång har kommit ut på marknaden, enligt samma grunder som livsmedel producerat inom EU;
- (3) tillämpning av principen att ansvaret primärt ligger på importören med bestyrkande genom det internationella kontrollsystemet (i synnerhet HACCP) konstaterad av importören i syfte att kontrollera

huruvida livsmedlen överensstämmer med Gemenskapens och nationella livsmedelskrav.

Följden blir att "kontrolltrycket" när det gäller importerade livsmedel varierar från land till land och i vissa fall leder till en lindrigare kontroll av importerade livsmedel än av Gemenskapens livsmedel.

Hur mycket information tjänstemännen får - i synnerhet när det gäller lagstiftning och förändringar i lagen, rättsfall, inspektions- och urvalsprocesser - varierar från land till land. Detsamma gäller *information om livsmedelsrisker och säkerhet till konsumenter*.

I vissa länder finns det *krav* på att personal i livsmedelsbranschen måste ha *yrkesmässig utbildning*. I några länder är kontrollmyndigheterna engagerade i utbildning inom livsmedelshygienområdet, särskilt genom att organisera sådan utbildning och arrangera konferenser eller ge ut informationsmaterial.

Under det att *centralmyndigheternas uppföljning av kontrollverksamheten* i vissa länder är begränsad - ibland av konstitutionella skäl - till att sammanställa och analysera den kontrollstatistik som kontrollorganen levererar, har andra länder infört interna gransknings- och revisionssystem. Sådana system har utvecklats parallellt med att man har kvalitetssäkrat kontrolladministrationen.

Den offentliga kontrollen utnyttjar i allmänhet *offentliga laboratorier*, men även *privata laboratorier* förekommer.

Den process för ackreditering av laboratorier som föreskrivs i Direktiv 93/99/EEC har kommit olika långt i medlemsstaterna med det resultatet att det i några fall är tveksamt om den utsatta tidsgränsen den 1 november 1998 kommer att kunna hållas. Ackrediteringsorganen är i regel privata organisationer och i många fall blir laboratorier ackrediterade för ett verksamhetsområde i taget. Några länder har valt att godkänna enstaka tester, andra hela uppsättningar av tester.

I många länder utför laboratorierna tester för såväl privata som offentliga uppdragsgivare, vilket kan betyda att intressekonflikter inte helt kan uteslutas.

Den roll som provtagning och laborietester spelar när det gäller att prioritera bland olika typer av kontrollobjekt varierar från land till land.

4.3 Finansiering av livsmedelstillsyn i EU och EFTA

Livsmedelsverket har genom enkät kartlagt hur livsmedeltillsynen finansieras i ett urval EU- och EFTA-länder⁵⁶. Kartläggningen delades in i fyra tillsynsområden: köttbesiktning (slakterier m.fl.), livsmedelstillsyn vid övriga livsmedelsanläggningar (industriell tillverkning, parti- och detaljhandel, storhushåll m.fl.), kontroll av bekämpningsmedelsrester i vegetabilier och kontroll av främmande ämnen i animalier. Frågorna avsåg myndighetsstruktur, finansiering av tillsyn och metodutveckling samt planerade förändringar av finansieringen. Det ansågs inte möjligt att få uppgifter om tillsynens omfattning.

I EFTA-länderna finansierades köttbesiktningen huvudsakligen med avgifter.

Tillsynen av övriga livsmedelsanläggningar var i stort sett helt skattefinansierad i tre länder, (Finland, Schweiz och Österrike), i övriga länder blandfinansierad.

Kontrollen av bekämpningsmedelsrester var i övriga undersökta EFTA-länder, utom Sverige, blandfinansierad.

Inom EU har avgifter för livsmedelstillsynen tagits ut på olika sätt i olika länder, vilket kan påverka konkurrensvillkoren. Mot denna bakgrund är det ambitionen inom EU att harmonisera reglerna om finansiering av hygienundersökningar och kontroller. År 1994 var endast det veterinära området reglerat genom direktiv. För annan livsmedelstillsyn än den som sker direkt inom det veterinära området får länderna själva bestämma finansieringsformen.

Enligt EU-direktiv 96/43/EEG skall en s k gemenskapsavgift tas ut "för kostnader som orsakas av hälsoinspektioner och köttkontroller inklusive kostnader för provtagningsprogrammet för rests substanskontroll".⁵⁷ Högre avgift än minimiavgift får tas ut, men den får inte överstiga kontrollkostnaderna. Systemet med minimiavgifter bedöms i rapporten vara "statiskt utformat" i den meningen att det inte ger incitament att effektivisera kontrollverksamheten för att sänka kostnaderna under minimiavgiften. Frågan om en anpassning till EG - regler om en gemenskapsavgift är föremål för utredning (avsnitt 7.5).

⁵⁶ SLVs rapport 51/94. Kartläggningen avser de förhållanden som gällde innan EG utvidgades med de tidigare EFTA-länderna Finland, Sverige och Österrike.

⁵⁷ Op cit s. 27.

Tillsynen av övriga livsmedelsanläggningar är blandfinansierad i flertalet av de EFTA- och EU-länder som besvarat enkäten.

5 Ansvarsfördelningen stat - kommun

5.1 Det offentliga åtagandet

Enligt de generella direktiv (Dir. 1994:23) som gäller för samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden skall varje kommitté ange de bakomliggande egentliga målen för den verksamhet som utreds och förutsättningslöst pröva om åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet. Utgångspunkten för analysen skall vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande. För- och nackdelar med och utan ett offentligt åtagande skall bedömas:

”I det fall ett nytt eller fortsatt offentligt åtagande förordas, får bevisbördan för att detta är nödvändigt anses ligga på den som lägger fram ett sådant förslag.”

Till ledning för den analys, som enligt direktiven bör göras, sägs att vissa kollektiva nyttigheter måste garanteras genom offentliga åtaganden - försvaret, rättsväsendet, naturskyddet, infrastrukturinvesteringar och vård av kulturarvet är exempel. Även s.k. externa effekter kan motivera offentliga åtaganden - t.ex. i fråga om miljöskadlig verksamhet, när det finns stordriftsfördelar som inte tas till vara eller när det saknas konkurrens eller förekommer andra brister på marknaden.

Vad karaktäriserar livsmedelstillsynen och hur passar den in i de beskrivna kategorierna?

Livsmedelslagstiftningens syften är att skydda konsumenterna mot hälsorisker och mot oredliga förfaranden. Uppgiften för den offentliga livsmedelskontrollen är att se till att denna lagstiftning följs.

Livsmedelslagstiftningens krav på en hygienisk livsmedelshantering för att skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel är säkerhetskrav i både samhällets och den individuella konsumentens intresse. Det offentliga åtagandet i livsmedelstillsynen kan motiveras på samma sätt som det samhälleliga ansvaret för räddningstjänsten, smittskyddet, trafikövervakningen och andra åtgärder till skydd för medborgarnas hälsa och säkerhet.

Synen på statens ansvar för livsmedelssäkerheten och på behovet att reglera livsmedelshanteringen har kommit till uttryck i ett omfattande mellanstatligt samarbete sedan 1960-talet i regelverket Codex Alimentarius. FN-organen FAO och WHO⁵⁸ är huvudmän för detta arbete. Det har resulterat i standarder, gränsvärden och hanteringsregler som stöd för den nationella lagstiftningen liksom för EGs regler.

Genom det internationella samarbetet och inför EES-avtalet har successivt en anpassning skett av de svenska reglerna inom livsmedelsområdet. Sverige har genom sitt medlemskap i EU tagit på sig att genomföra den lagstiftning som gäller inom unionen. Enligt Romfördragets artikel 129 a ska gemenskapen bidra till en hög konsumentskyddsnivå genom harmonisering av lagstiftningen. Kommissionen ska därvid i sina förslag om hälsa, säkerhet, miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå (artikel 100 a).

Överträdelser ska beivras. Det behöver finnas en kontrollorganisation som ska se till att bestämmelserna följs. Huvuddelen av bestämmelserna om livsmedel omfattades redan av EES-avtalet, som trädde i kraft 1994. För de grundläggande reglerna innebar därför medlemskapet inte så stora förändringar, men inom vissa områden har detaljregler krävt en mer omfattande anpassning.

Det andra huvudsyftet, det ekonomiska, kan betraktas som en blandning av ett samhälls- och ett individuellt konsumentintresse. Att konsumenten har tillräcklig information för att kunna göra rationella val i utbudet på marknaden är inte bara ett individuellt konsumentintresse utan en förutsättning för en fungerande konkurrens. Konkurrens- och marknadsföringslagstiftningen syftar till att skapa grundläggande marknadsekonomiska förutsättningar genom att främja valfrihet för konsumenterna och ge tillförlitlig information om de varor och tjänster som bjuds ut på marknaden. Detta allmänna samhällsintresse finns också i redlighetskravet i livsmedelslagen. Märkningsbestämmelserna, som är totalharmoniserade i EU, utgör en stor del av de regler som syftar till att upprätthålla redlighetskravet.

Det offentliga åtagandet inom livsmedelstillsynen kan mot denna bakgrund inte ifrågasättas. Livsmedelskontrollens mål bör även i fortsättningen vara att skydda konsumenterna mot hälsorisker på kort och lång sikt - det hygieniska syftet - och mot oredlighet i handeln med livsmedel - det ekonomiska syftet. Kommitténs uppdrag gäller närmast ansvarsfördelningen stat - kommun och hur tillsynen bör vara utformad.

⁵⁸ FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations; WHO - World Health Organization

5.2 Allmänna utvecklingstendenser

5.2.1 Staten

Samhällsutvecklingen har från 1960-talet kännetecknats av att det offentliga åtagandet ökat och av att den offentliga sektorn har haft en stark tillväxt, främst genom att kommuner och landsting har ålagts eller tagit på sig nya uppgifter. Tillväxten, mätt i sysselsättning, bröts inom den statliga sektorn omkring 1980 och i den kommunala ca 10 år senare.

Under den långa tillväxtperioden tillämpades inom många områden en teknik med s.k. ramlagstiftning. Den förutsatte, eller fick i varje fall till följd, att lagstiftaren delegerade en stor del av arbetet med att utforma reglerna till verkställighetsnivån, där de centrala myndigheterna bemyndigades att fylla ut vaga lagregler med tillämpningsföreskrifter. Under denna expansiva epok

”var det i hög grad hos de stora centrala sektorsmyndigheterna som den nödvändiga kompetensen fanns för att driva utvecklingen. Ramlagstiftningen bidrog också till att politikskapandet i viss mån kom att flyttas till myndigheternas tillämpning. Med tiden växte det fram kritik från näringsliv och kommuner mot i första hand de onödiga kostnader som myndigheternas föreskrifter i många fall ansågs leda till. En kritik av mer principiell natur från kommunalt håll grundades på ett ifrågasättande av statliga myndigheters rätt att ge folkvalda organ föreskrifter om tillämpningen av de lagar som riksdagen beslutar.”⁵⁹

Ett trendbrott i denna utveckling var de beslut som omkring 1980 - vid tiden för ”den lilla statsfinansiella krisen” - fattades om omorganisation av två av de tunga centrala sektorsmyndigheterna. Verksamheten i Socialstyrelsen och Skolöverstyrelsen ändrades med inriktning mot decentralisering och minskad statlig detaljreglering. De båda centralmyndigheterna fick mer karaktär av s.k. stabsmyndigheter till regeringen med uppgifterna att ta fram uppföljnings- och utvärderingsunderlag för statsmakternas beslut samt att förmedla information till stöd för verksamheten.

Under 1980-talets högkonjunktur blev det inga fler sådana ”svåra” strukturbeslut. Förändringsarbetet i staten inriktades på att försöka förenkla det statliga regelsystemet och på att effektivisera den politiska styrningen av förvaltningen. *Mål- och resultatstyrning* infördes som innebar att regering och riksdag övergick från att styra resurserna med

⁵⁹ Flexibel förvaltning, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:9 s. 55).

detaljerade anslag till att ange mål, granska måluppfyllelse och utkräva ansvar för verksamhetens resultat. I resultatstyrningen ligger att ansvar och befogenheter delegeras.

Decentralisering är således en viktig del av idén med resultatstyrning. Det kan sägas att "decentralisering" för den offentliga sektorn motsvarar vad "kundorientering" är för näringslivet.

Mellan staten och kommuner/landsting har det från början av 1980-talet gjorts ett drygt tiotal förändringar av huvudmannaskap, dvs det offentlighetsrättsliga åliggandet att svara för vissa uppgifter har flyttats mellan huvudmännen i den offentliga sektorn. Riktningen av förändringarna är inte helt entydig, men de flesta förändringarna innebär decentralisering genom att kommuner/landsting har tagit över ansvar från staten. Det gäller bl a inom skolan, det civila försvaret, miljövården, sjukvården och riksfärdtjänsten. Från länsstyrelserna har kommunerna också nyligen tagit över ansvaret för alkoholutskänkningsfrågor. Ett belysande exempel på decentralisering är civilförsvaret, som var en statlig organisation, ledd av centrala och regionala statliga myndigheter. Den upphörde formellt 1995 när kommunerna tog över huvudmannaskapet för det civila försvaret.

Inom två tillsynsområden genomfördes strukturförändringar under perioden från början av 1980-talet som inte gick i decentraliserande riktning. Tillsynen av arbetsmiljön samlades 1987 till den statliga myndigheten, Yrkesinspektionen, när den kommunala tillsynen av mindre arbetsställen upphörde. Motivet var att man kommit till insikt om att skaderiskerna i arbetsmiljön mer beror på verksamhetens art än på arbetsställets storlek och att effektiviteten i den kommunala tillsynen var dålig. Inriktningen av inspektionsverksamheten måste enligt regeringen renodlas till en mer kontrollerande verksamhet, vilket innebär att relativt mindre vikt läggs vid rådgivning och annan påverkan "på övertygelsens väg".⁶⁰

Det andra området var livsmedelstillsynen. Den 1 januari 1990 ändrades livsmedelslagen för att göra det möjligt för Statens livsmedelsverk som central myndighet att spela en större roll och i högre grad styra livsmedelskontrollen med föreskrifter för inspektionsverksamheten. En långtgående decentralisering skulle enligt Jordbruksutskottets mening "kunna äventyra en i hela landet likartad offentlig livsmedelstillsyn".⁶¹ Samtidigt betonade utskottet "vikten av att kommunernas kompetens på området upprätthålls. I sammanhanget finns även anledning understryka att möjligheterna till mellankommunal samverkan bör kunna prövas i ökad omfattning."

⁶⁰ En redogörelse för förändringarna beträffande Yrkesinspektionens uppgifter och inriktning har redovisats i Förvaltningspolitiska kommissionens rapport Byråkratin i backspegeln (SOU 1997:7).

⁶¹ 1988/89:JoU14 s. 28.

I övrigt var det decentraliseringsidéen, vid sidan av strävan att förenkla det statliga *regelsystemet*, som under 1980-talet präglade föreställningen om vad som borde göras för att komma till rätta med "byråkratin" och minska avståndet mellan det allmännas företrädare och medborgarna. De strukturbeslut som bör vara en konsekvens av decentralisering uteblev emellertid under den långa högkonjunkturen och aktualiserades först i samband med den stora statsfinansiella krisen efter 1990.

Därefter har den offentliga sektorn under 1990-talet gått igenom stora förändringar som led i åtgärder för att förbättra samhälls-ekonomi och de offentliga finanserna. Förändringarna av statsmakternas styrning av den statliga verksamheten har genomförts och omfattande strukturförändringar har beslutats för att uppfylla krav på effektivisering och på konkreta resultat i form av besparingar och höjningar av produktiviteten. Strävan att begränsa det statliga regelsystemet har levt kvar, om än med varierande intensitet över åren. Senast har Förvaltningspolitiska kommissionen ansett att tillväxten av myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem:

"Regler som är alltför omfattande och detaljerade för att kunna bli allmänt efterlevda skapar farhågor beträffande statsmaktens legitimitet. ... Utgångspunkten bör vara att de av statsmakterna utfärdade reglerna i största möjliga utsträckning skall kunna tillämpas av myndigheterna utan tillämpningsföreskrifter."⁶²

Strukturförändringarna efter 1990 har följt två huvudlinjer i syfte att *renodla* den statliga verksamheten. Den ena har varit att bolagisera affärsverksamheten för att effektivisera verksamheten resp att skilja den från myndighetsutövningen. Den andra huvudlinjen har varit att av rättssäkerhetsskäl skilja förvaltning och rättskipning/rättsprövning. Dessa båda huvudlinjer ramar också in den verksamhet som blir kvar, förvaltningsmyndigheternas "kärnverksamhet",⁶³ som i sin mest renodlade form utgörs av myndighetsutövning.

I den proposition med förslag om den regionala samhällsorganisationen⁶⁴ som behandlades av riksdagen hösten 1996 har regeringen gjort vissa uttalanden om vad som är statens grundläggande uppgifter. Där säger regeringen i sina överväganden om ansvarsfördelningen

⁶²Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande I medborgarnas tjänst - En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57 s 26 och 94).

⁶³Staten i omvandling, Statskontoret 1996:15.

⁶⁴Prop 1996/97:36, KU4, rskr 77: I den försöksverksamhet som skall bedrivas till utgången av år 2002 förs länsstyrelsernas regionala utvecklingsansvar över till nya regionala självstyrelseorgan. Länsstyrelsernas huvuduppgift ska renodlas till att vara statens företrädare i länen och se till att de nationella målen får genomslag.

mellan stat, kommun och landsting att det är två slag av verksamhet som bör anförtros statliga myndigheter. Det gäller uppgifter som kräver ett centraliserat beslutsfattande och en enhetlig ledning - militärt försvar, säkerhets- och utrikespolitik - samt frågor om nationella kommunikationer och liknande. Den andra gruppen av uppgifter som anses vara renodlat statliga innehåller rättsvården och fiskala angelägenheter - polis, åklagarväsende och domstolar samt tull-, skatte- och exekutionsväsende.

Strukturförändringarna som påbörjades 1980 inom Socialstyrelsens och Skolöverstyrelsens områden har fullföljts. Sedan uppgifterna renodlats har i båda fallen en koncentration skett av den regionala verksamheten, som har organiserats inom ramen för centralmyndigheten. Inom åtskilliga statliga verksamhetsområden har tendensen varit att av effektivitetsskäl minska antalet regionala enheter. Statens regionala verksamhet har koncentrerats dels genom en samordnad statsförvaltning och sammanslagning av län, dels genom att sektorsmyndigheternas regionala enheter har blivit färre, dvs. regionerna omfattar ofta flera län.

Det finns vidare under 1990-talet några undantag från den långsiktiga tendensen att förskjuta ansvar till den kommunala nivån. Staten tog således 1994 tillbaka ansvaret för tvångsvården, som 10 år tidigare fördes över till kommuner och landsting. De alltför små upptagningsområdena gjorde att riksdagen på eget initiativ fattade beslut om ett förstatligande. Vidare har staten tagit över administrationen av bostadsbidragen och ansvaret för fastighetsbildningen.

Drivkraften bakom de flesta strukturförändringarna inom statsförvaltningen har varit krav på *effektivisering* och förutsättningslös prövning av det offentliga åtagandet. Under 1990-talet har också *principiella skäl*, närmast jävsargument, anförts för att skilja affärsverksamhet och rättskipning från den politiskt styrda förvaltningen, vars kärnverksamhet är myndighetsutövning. Ett exempel inom förvaltningsrättskipningen är införandet i förvaltningsprocessen av en obligatorisk tvåpartsprocess. Den lägger utredningsansvaret på parterna i stället för på domstolen, som därmed står friare att bedöma materialet än om den själv har ansvar för att ett tillräckligt bra beslutsunderlag tas fram. Inom den mer utpräglade förvaltningsverksamheten har frågan om sambandet mellan tillsyn och tillståndsprövning uppmärksammas, senast i arbetet med miljöbalken:

”Tillstånd och tillsyn bör helst inte ligga hos samma myndighet.”⁶⁵

⁶⁵ Betänkandet Miljöbalken (SOU 1996:103 s. 484).

Med denna utgångspunkt har regeringen föreslagit att en miljöprovningsmyndighet inrättas vid länsstyrelsen.⁶⁶

Även anpassningen till EU har varit av betydelse för synen på särskilt det statliga åtagandet. Det framgår tydligt inom området teknisk provning och kontroll. Den ursprungliga svenska modellen var en obligatorisk förhandskontroll innan en produkt släpptes ut på marknaden. Den utfördes av offentliga monopol - riksprovplatserna - som drevs i form av myndighet eller bolag. Beslut om godkännande fattades vanligen i direkt anslutning till provningen/kontrollen och hela förfarandet kunde därför lätt uppfattas som myndighetsutövning. I EU-systemet som bygger på egenkontroll och med tredjepartsbedömning, när särskilda krav ställs på produktsäkerhet, står det däremot fullt klart att den tekniska bedömningen av om en produkt uppfyller gällande krav inte utgör myndighetsutövning. Provningsorganen utför uppdrag på civilrättslig grund. Den statliga myndighetsutövningen består i att utarbeta föreskrifter och svara för den marknadskontroll som i EU-modellen är ett otvivelaktigt statligt åtagande. Staten svarar också för den infrastruktur av oberoende tredjepartsorgan som kontrollsystemet förutsätter och prövar kompetensen hos dessa organ. Denna provning leder till beslut om ackreditering, som är myndighetsutövning. SWEDAC är svensk ackrediteringsmyndighet men också Livsmedelsverket har sådana uppgifter som gäller godkännande av laboratorier för livsmedelsundersökningar.

5.2.2 Kommunerna

En självklar utgångspunkt för överväganden om arbetsfördelningen stat - kommun är regeringsformens bestämmelser om *den kommunala självstyrelsen*. Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har haft till uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Enligt kommittén är det första gången som detta gjorts.⁶⁷ I betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) beskrivs den kommunala självstyrelsen på följande sätt:

”Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, dvs besluta inom sitt område beträffande de

⁶⁶ Prop 1997/85:45, Del 1 s. 471.

⁶⁷ Svenska Kommunförbundet tog i rapporten *Kommunal självstyrelse 1994* fram underlag för att belysa förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen och föreslå klarare och mer långsiktiga spelregler i relationen mellan stat och kommun.

kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade ... En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas. ”

Följande beskrivning av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ges i betänkandet:

”Statlig förvaltning har framför allt kommit att användas för uppgifter som kräver stor enhetlighet eller överblick över hela landet medan kommuner och landsting utnyttjats för sådana uppgifter där det ansetts angeläget att låta lokala eller regionala önskemål få genomslag eller där närhetsfaktorer varit av betydelse.”

Beskrivningen liknar den som finns i propositionen om den regionala samhällsorganisationen. Valfärdspolitiken anges där som ett gemensamt ansvar för staten och för den kommunala självstyrelsen. Kommuner och landsting har det praktiska ansvaret för produktion av dels välfärdstjänster - utbildning, barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård - dels teknisk service - vatten och avlopp, renhållning och energi.

I övrigt är uttalanden om vilka principer som bör vara vägledande för det kommunala åtagandet sparsamt förekommande. I direktiven (Dir. 1991:20) till Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV) sägs att särskilt

”uppgiften att göra avvägningar i lokala miljöfrågor och mellan skilda samhällsintressen är väl ägnad att skötas av de politiskt ansvariga organen i kommunerna.”⁶⁸

Sverige tillträdde 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. En av dess grundläggande principer är att offentliga uppgifter bör utövas av de myndigheter som ligger närmast medborgaren, om inte uppgiftens omfattning och natur eller kraven på effektivitet och ekonomi motiverar en annan lösning. Enligt konventionens principer för administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet ska tillsynen ha lagstöd samt i första hand avse laglighetskontroll:

⁶⁸ Betänkandet Kommunerna och miljöarbetet (SOU 1993:10) s. 211.

”Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till myndigheterna” (artikel 8).

Ett resultat av 1980-talets ansträngningar att få kontroll över regel­mängden var den s.k. begränsningsförordningen. Dess syfte var att begränsa i första hand de statliga centralmyndigheternas regelproduk­tion genom att ställa krav på konsekvensutredningar av förslag till regler - föreskrifter och allmänna råd - och på att förslagen kommu­nicerades med de berörda. Begränsningsförordningen upphävdes 1994. I verksförordningen (1995:1322) finns en bestämmelse som manar statliga myndigheter att noga överväga om föreskrifter är den mest ändamålsenliga åtgärden.

Svenska Kommunförbundet har i olika sammanhang riktat kritik mot den statliga styrningen av kommunerna. Förbundets synpunkter har sammanfattats i rapporten Kommunal självstyrelse (1994). Där sägs att utvecklingen under det senaste decenniet oftast har inneburit mindre kontroll och detaljstyrning:

”Den fria nämndorganisationen, det nya statsbidragssystemet med pengarna i en påse och avregleringen inom skolområdet är exempel på att staten velat ge kommunerna ökad självstyrelse.”

Men det finns områden där detaljstyrningen fortfarande dominerar, enligt förbundet:

”Inom livsmedelsområdet fungerar t ex kommunerna i praktiken som en statlig lokalförvaltning utan några större möjligheter för en enskild kommun att anpassa verksamheten till lokala behov och förutsättningar. Inom skolområdet har skolverket en mer allmän uppgift att stödja kommunerna och att följa upp och utvärdera kommunernas verksamhet. Myndigheternas uppgifter varierar således beroende på områdets karaktär men också beroende på om området nyligen har varit föremål för någon genomgripande översyn.”

I rapporten dras slutsatsen att Kommunförbundet bör

”föreslå regeringen att den statliga regleringen av livsmedelstillsynen radikalt förändras så att kommunerna får möjligheter att anpassa verksamheten till de egna förutsättningarna och behoven. Om detta krav inte tillgodoses bör staten ta över det fulla ansvaret för livsmedelstillsynen eller kommunerna ges möjlighet att bedriva verksamheten på entreprenad mot full kostnadstäckning.”

Behovet av att se över den statliga regelgivningen och tillsynen gemen­tom kommunerna har framförts i olika sammanhang. I den överens­kommelse som regeringen i mars 1996 slöt med Svenska Kommun-

förbundet och Landstingsförbundet om den kommunala ekonomin har regeringen åtagit sig att tillämpa finansieringsprincipen⁶⁹ och bl a att genomföra avregleringar i syfte att minska trycket på de kommunala kostnaderna. Med hänvisning till denna utfästelse har regeringen nyligen beslutat tillkalla en särskild utredare vars uppdrag i direktiven (Dir. 1997:81) beskrivs under rubriken Minskad statlig reglering av och effektivare tillsyn över kommunal verksamhet. Förvaltningspolitiska kommissionens uppfattning om behovet av att se över dessa frågor anförs också i motiven för utredningsuppdraget.

Enligt regeringsformen och kommunallagen kan *förvaltningsuppgift överlämnas* till enskild, dvs till bolag, förening, stiftelse eller enskild individ. Om det är fråga om myndighetsutövning, krävs stöd i lag.

Jordbruksutskottet betonade i sitt ställningstagande till 1989 års ändringar i livsmedelslagen att möjligheterna till *mellankommunal samverkan* bör kunna prövas i ökad omfattning.

Den 1 juli 1996 blev det inom fyra kommunala verksamhetsområden möjligt för en kommun att dels anlita en annan kommun för att utföra vissa kommunala uppgifter - det är dock inte möjligt att överlämna befogenheten att avgöra ärenden - dels uppdra åt en anställd i en annan kommun att besluta på kommunens vägnar. Lagändringarna avsåg miljöskydds-, renhållnings- och hälsoskyddslagarna samt lagen om kemiska produkter.

Bakgrunden till att vidgade möjligheter för kommunal samverkan således har öppnats är att det har satts i fråga, om det är rationellt att alla kommuner och landsting bygger upp och driver alla typer av kommunal verksamhet. Enligt propositionen gäller detta både service- och tjänsteproduktion och vissa typer av myndighetsutövning.

Kommuner och landsting samverkar sedan tidigare i både offentlig-rättslig form genom kommunalförbund och i civilrättslig form genom samarbetsavtal. Det är enligt propositionen

”ett känt faktum att många kommuner och landsting i dag bedriver uppdragsverksamhet som utifrån nu gällande rätt kan ifrågasättas”.⁷⁰

⁶⁹ Den närmare innebörden av finansieringsprincipen behandlas i kapitel 7.

⁷⁰ Prop 1995/96:167, KU34, rskr 242. De lagändringar som föreslogs i propositionen motiverades av önskemål att få bort onödiga rättsliga begränsningar i kommunernas möjligheter att samverka över kommungränserna. Regeringen pekade inte ut vilka fall som avsågs i det citerade uttalandet, med det framhölls att kommunaltekniken är ett område där extern försäljning förekommer i stor utsträckning (prop s. 19). Tjänsteutbyte förekommer också inom miljö- och hälsoskyddsområdet, bl a inom livsmedelskontrollen (s 43), enligt utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV).

Denna situation har uppkommit till följd av behovet att utnyttja stor-driftsfördelar i form av kostnadsbesparingar och ökad flexibilitet i resursutnyttjandet.

Lokal försöksverksamhet har sedan 1994 kunnat bedrivas mellan kommun, landsting och en allmän försäkringskassa avseende socialförsäkring m.m. En försöksverksamhet med samtjänstavtal vid lokala s.k. medborgarkontor som kan omfatta statliga myndigheter, kommuner, landsting eller en allmän försäkringskassa har nyligen utvidgats.⁷¹

En lag (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting trädde i kraft den 1 januari 1996.

Innan denna försöksverksamhet blev utvärderad, beslutade riksdagen våren 1997 om ändringar i kommunallagen⁷² från den 1 augusti 1997, som innebär att det blir möjligt för kommuner och landsting att samverka med andra kommuner och landsting i en gemensam nämnd. Genom att frågan regleras i kommunallagen markeras dels att den gemensamma nämnden i huvudsak ska ses som vilken kommunal nämnd som helst, dels att avsikten är att denna offentlighetsliga samsarbetsform ska bestå så att flera kommuner och landsting kan lockas att inleda samverkan.

Den gemensamma nämnden tillsätts i någon av de samverkande kommunerna och ingår i den kommunens organisation. Nämnden företräder alla de samverkande huvudmännen och ingår avtal för deras räkning.

⁷¹ Prop 1996/97:90, KU9, rskr 241

⁷² Prop 1996/97:105, KU20, rskr 242

Den gemensamma nämnden är egen myndighet men inte egen juridisk person. Den

”kan inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommunen eller det landstinget som tillsatt nämnden. Avtal träffas dock på samtliga huvudmäns vägnar, och personalen måste formellt vara anställd av någon av huvudmännen. Nämnden ansvarar gentemot respektive huvudman för den verksamhet och de uppgifter som denna lägger på nämnden. ... För den gemensamma nämnden skall det utfärdas ett reglemente. Reglementet skall antas av samtliga fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen. ... Den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna och landstingen.”

Alla kommunala verksamheter utom civilt försvar kan bli föremål för samverkan i en gemensam nämnd.

5.3 Förslag

Kommunerna kan numera samverka i en gemensam nämnd (kommunallagen 3 kap 3 a §). Inom fyra lagområden har vidare möjligheter skapats att underlätta samverkan genom avtal. Kommittén anser att det också enligt livsmedelslagen bör finnas en möjlighet för en kommun att avtala med en annan kommun om att utföra sådana uppgifter som inte innebär beslut i ärenden eller att uppdra åt en anställd i en annan kommun att fatta beslut i vissa ärenden:

Livsmedelslagen 24 a § - förslag:

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgift som kommunen har enligt denna lag skall ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheter att avgöra ärenden.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den kommunen att fatta beslut på kommunens vägnar i ett visst ärende eller i en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap 24-27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Möjligheterna att samverka mellan kommunerna har förbättrats genom de nyligen genomförda ändringarna i kommunallagen. Det är enligt kommitténs mening en förutsättning för en effektiv kommunal livsmedelstillsyn att möjligheterna till samverkan utnyttjas.

De samverkansformer, som kommunallagen numera kan erbjuda genom att en gemensam nämnd inrättas, kräver relativt omfattande anpassning av organisation och arbetsformer och precisering av uppgifter och befogenheter. I kommuner med mindre antal ärenden kan det vara lättare att utnyttja lämplig kompetens som finns på annat håll genom att uppdra åt en annan kommun att utföra vissa uppgifter eller genom att delegera beslutanderätt till anställd i en annan kommun. Dessa avtalsmöjligheter finns i speciallagstiftning inom fyra områden. Kommittén föreslår att det också inom livsmedelsområdet ska finnas möjlighet för en kommun att anlita en annan kommun för uppdrag eller att uppdra åt en anställd i en annan kommun att fatta beslut i ärende enligt livsmedelslagen.

6 Organisation

6.1 Huvudlinjer för ansvarsfördelningen

Kommittén anser att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i prövning och tillsyn (livsmedelsförordningen 38 och 46 §§) i huvudsak bör bestå. En fortsatt decentralisering bör ske genom att tillsynsuppgifter förs över från Livsmedelsverket till en miljö- och hälsoskyddsnämnd, i samråd och på initiativ av verket eller nämnden. Tillsynsansvar bör också, som hittills, kunna flyttas i motsatt riktning, när det finns särskilda skäl. Om Livsmedelsverket och en kommun har olika uppfattning, bör ärendet avgöras av regeringen.

Livsmedelsförordningen 46 § - förslag

Livsmedelsverket får i samråd med den kommunala nämnden besluta

- att tillsyn över viss verksamhet som Livsmedelsverket har ska flyttas över till nämnden eller
- att tillsyn över viss verksamhet som nämnden annars har ska flyttas över till Livsmedelsverket, om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller det finns andra skäl för det.

Den kommunala nämnden kan hos Livsmedelsverket begära att verket till nämnden ska flytta över tillsyn som annars tillkommer verket. Om Livsmedelsverket finner att framställningen inte bör bifallas, ska verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om nämnden begär det. Motsvarande ska gälla, om nämnden motsätter sig att Livsmedelsverket flyttar över tillsyn över viss verksamhet till verket.

Livsmedelsverket har ett ansvar för att livsmedelstillsynen i landet fungerar som det är tänkt och för att påpeka brister i den lokala tillsynen. Om problemen kvarstår efter information och rådgivning, bör regeringen uppmärksammas, eventuellt med konsekvensen att beslut fattas om att föra över tillsynen till Livsmedelsverket.

Livsmedelslagen 24 b § - förslag

Regeringen får, om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, besluta att Livsmedelsverket ska fullgöra de uppgifter som åvilar kommunen enligt denna lag, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

Vidare föreslår kommittén att Livsmedelsverkets organisation ses över i syfte att skilja den operativa tillsynen från verkets centrala myndighetsuppgifter avseende styrning, uppföljning och utvärdering av livsmedelstillsynen i Sverige.

6.1.1 Bakgrund

I kapitel 5 har konstaterats att förändringar inom den offentliga sektorn sedan 1980-talets början har präglats av decentralisering. Kommunerna har fått fler uppgifter. 1989 års beslut om livsmedelskontrollen är ett av undantagen från denna tendens. Den förstärkning som då beslutades av den centrala tillsynen och av Livsmedelsverkets styrande funktion motiverades av behovet att förbättra kontrollen av det centraliserade hanteringssystem som vuxit fram inom industri och handel. Andra skäl var användningen av nya råvaror, tillsatser och konserverings- och förpackningsmetoder för att öka hållbarheten i längre distributionskedjor. Vidare ansågs att kontrollen mer borde inriktas på livsmedlens sammansättning och på innehållsdeklarationer och märkning.

Behovet av en skärpt livsmedelskontroll som utförs på ett likartat sätt över hela landet var ett viktigt motiv för det nya avgiftssystemet.

Den ansvarsfördelning som gjordes mellan Livsmedelsverket och kommunerna byggde på en riskbedömning. Livsmedelsverket behöll ansvaret för köttkontrollen, eftersom kött medför de största riskerna för överföring till människor av livsmedelsburna sjukdomar. Livsmedelsverket fick också ansvaret för större produktionsanläggningar, som kräver specialiserad kompetens hos tillsynsmyndigheten. Att produkterna har stor spridning på marknaden var också skäl för att centralisera tillsynen.

Enligt livsmedelsförordningens uppdelning av ansvaret för prövning och tillsyn svarar Livsmedelsverket för godkännande och tillsyn av 590 livsmedelsanläggningar. Ändringar görs fortlöpande. För närvarande har Livsmedelsverket den direkta tillsynen över ca 430 anläggningar och 140 äggpackerier:

Tablå 6.1 Tillsynsmyndigheter enligt LF 38 och 46 §§	
Typ av anläggning	Antal ²⁾
1 Livsmedelsverket	
Slakterier och fristående sanitetsslaktavdelningar	136
Styckningsanläggningar, kyl- och fryshus för köttvaror, köttproduktanläggningar och anläggningar för malet kött som inte är småskaliga	250 ³⁾
Mjölk- och mjölkproduktanläggningar som inte är småskaliga	75 ⁴⁾
Fisk- och fiskgrossistanläggningar som inte är småskaliga	105 ⁵⁾
Äggpackerier som omfattas av rådets förordning (EEG) nr 1907/90 om handelsnormer för ägg	140 ⁶⁾
Äggproduktanläggningar	4
Livsmedelslokaler i järnvägsvagnar, luftfartyg och fabriksfartyg samt kyltankbåtar för fisk	10
Tillverkningsanläggningar för spritdrycker, vin, aromatiserade viner, aromatiserade drycker baserade på vinprodukter	10
Exportkontrollerade anläggningar som avses i kungörelsen (1974:271) om kontroll vid utförelse av livsmedel	7)
Totalt	730
2 Kommunal nämnd¹⁾	
Andra livsmedelslokaler	ca 50 000 ⁸⁾

1) Nämnd ”som utför uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet”: MHN.

2) Uppgifter om överflyttningar (not 3-5 och 8) avser läget i mars 1988.

3) Varav 112 har flyttats över från SLV till MHN.

4) Varav 10 har flyttats över från SLV till MHN.

5) Varav 75 har flyttats över från SLV till MHN.

6) Torde komma att flyttas över från SLV till MHN.

7) Ca 200; ingår i ovan angivna siffror (slakterier och styckningsanläggningar).

8) Ca 40 har flyttats över från MHN till SLV. Det rör sig om 2-4 av vardera bryggerier, bagerier, chipsanläggningar, anläggningar för produktion av fetter och oljor, djupfrost (ärter, bönor och liknande), kryddor, färdiglagad mat, choklad samt 8 saft/sylt och 12 catering (flygkök och liknande).

Enligt livsmedelsförordningen 46 § får Livsmedelsverket besluta att tillsynen över en viss verksamhet ska flyttas över till en kommunal nämnd från verket, efter samråd med nämnden; av tablå framgår att

197 anläggningar har flyttats till kommun. I Stockholm står alla livsmedelsanläggningar under kommunal tillsyn, i Göteborg de flesta. Ansvaret kan också flyttas i andra riktningen, till verket från nämnden, om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl. Tillsynen över ett 40-tal anläggningar har flyttats till verket. Besluten om överflyttning kan överklagas.

Enligt livsmedelsförordningen 46 a §, som trädde i kraft 1997-03-01, ska Livsmedelsverket utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sveriges förpliktelser gentemot EU fullgörs. Livsmedelsverket har börjat genomföra s.k. "normerande inspektioner" för att kontrollera att lagstiftningen tillämpas korrekt och likformigt. Verksamheten avser främst de ca 200 animalieanläggningar, där tillsynsansvaret har förts över från Livsmedelsverket till kommuner, men också verkets "egna" köttanläggningar samt större livsmedelsindustrier, importörer och cateringföretag. Med längre tidsintervall ska också tillsynen kontrolleras i 240 småskaliga köttanläggningar. Enligt Livsmedelsverket ska årligen närmare 800 normerande inspektioner göras i syfte att ta fram underlag för att bedöma om Livsmedelsverket behöver vidta någon åtgärd. En sådan normerande inspektion på en anläggning under kommunal tillsyn är således för Livsmedelsverkets del inte myndighetsutövning - denna är kommunens ansvar. Det kan inträffa att verket och den tillsynsansvariga kommunala nämnden kommer till olika uppfattning om behovet att vidta åtgärd enligt livsmedelslagen. I den situationen kan Livsmedelsverket återta tillsynen.

I den hittills huvudsakligen skattefinansierade kommunala tillsynen varierar ambitionsnivån. I ett fall fattade en kommun ett formellt beslut att inte bedriva någon livsmedelstillsyn. Beslutet ändrades, sedan det väckt JOs uppmärksamhet. JO konstaterade vid sin granskning att det saknades effektiva medel för att ingripa mot åsidosättande av tillsynsuppgiften och gjorde framställning till regeringen i saken. Den lagändring som gjordes i livsmedelslagen 28 § torde inte i sak ha förändrat förutsättningarna att ingripa mot en alltför låg ambitionsnivå i livsmedelstillsynen.

I den detaljreglerade köttkontrollen styrs ambitionsnivån av regelsystemet. Likaså är det beträffande de föreskrivna stickprovskontrollerna tämligen klart, vad verksamheten behöver få kosta. I exportkontrollen kan det sägas vara efterfrågan från mottagarlandet som avgör.

6.1.2 Överväganden

Livsmedelssektorns struktur och huvuddragen i produktionen har inte ändrats på något grundläggande sätt under 1990-talet. Tillsynen av

slakterier och andra anläggningar som hanterar riskkänsliga livsmedel eller har särskilt komplicerad produktion, ofta med stor spridning på marknaden, ställer samma krav som tidigare på specialiserad kompetens. Lagstiftningen avseende främst de veterinära bestämmelserna och jordbruksförordningarna med sina regler om kvalitetsmärkning m.m. har efter harmoniseringen med EUs regler snarast blivit mer komplicerad.

Under 1990-talet har det av tillsynsmyndigheter, branschorganisationer och enskilda företag gjorts betydande insatser för att utveckla företagens egenkontroll som ett led i den offentliga tillsynen. De större produktionsföretagen har sedan tidigare arbetat systematiskt med program för kvalitetssäkring, men för det stora flertalet restauranger, butiker och andra småföretag har det inneburit något nytt att upprätta och dokumentera egenkontroll. Att företagen har det primära ansvaret för att deras produkter inte är farliga för människors hälsa har också understrukits genom lagstiftning om säkerhet och skadestånd. I linje med denna utveckling mot ett tydligare företagansvar kan ifrågasättas om myndigheterna ska fastställa egenkontrollprogram; den frågan behandlas i kapitel 8.

Som framgår av kapitel 5 har förändringarna inom den offentliga sektorn sedan början av 1980-talet präglats av decentralisering. Från denna allmänna tendens avviker beslutet om livsmedelstillsynen 1989. Inom den kommunala sektorn har strävan varit att begränsa den statliga regelstyrningen och ge kommunerna ökade möjligheter att anpassa sin verksamhet till varierande förutsättningar, bl. a. genom olika former av samverkan. Frågan är nu om det finns anledning att överväga en decentralisering även inom livsmedelstillsynen. Förslaget att införa avgiftsfinansiering till "full kostnadstäckning", som redovisas i kapitel 7, är uttryck för denna inriktning. Här diskuteras möjligheten att kommunerna tar över även den direkta tillsyn som nu bedrivs centralt, dvs. en organisatorisk decentralisering, och alternativet som är en statlig regional organisation.

I den mest långtgående decentraliseringslösningen som kan kallas *den kommunala utvecklingslinjen* skulle all tillsyn föras över från Livsmedelsverket till kommunerna:

Idag finns enligt kommitténs mening inte förutsättningar för en sådan förändring. Livsmedelsverkets ca 430 tillsynsobjekt (förutom 140 äggpackerier) utgör visserligen mindre än 1 % av samtliga livsmedelsanläggningar, men det är de största anläggningarna som ställer särskilda krav på kompetensen hos den som utövar tillsynen. En korrekt och likformig tillämpning av livsmedelslagen måste grundas på sakkunskap om livsmedel och livsmedelshantering i komplicerade processer och dessutom på ingående kännedom om ett mycket omfattande

och ovanligt svåröverskådligt regelverk, som hela tiden förändras. Ju mindre organisationer, desto större är i allmänhet svårigheterna att under sådana arbetsförutsättningar upprätthålla kompetens, kontinuitet och tillgänglighet.

Enligt uppgift från Kommunförbundet hade 1996 fem kommuner mindre än en årsarbetskraft för alla uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och 29 mindre än två. Större kommuner har i allmänhet en särskild livsmedelshetenhet, men i ca 2/3 av landets 288 kommuner finns för livsmedelstillsyn högst en årsarbetskraft, dvs "bråkdelar" av personer disponeras för uppgifterna i många kommuner. Att detta inte är en god grund för verksamhetens utveckling och för personalutvecklande verksamhet bestyrks av uppgifter om livsmedelstillsynens bristande dragningskraft på nyanställda. Enligt de slutsatser som Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet dragit av en enkätundersökning hösten 1997 måste det föreligga ett systemfel, "när en majoritet av en yrkeskår inte anser sig klara av att bevaka att lagar följs".⁷³ Det har från näringslivets experter i utredningen framförts att tillsynen inte är "likformig" mellan olika kommuner såtillvida att dels liknande frågor bedöms på olika sätt i tillämpningen, dels ambitionsnivån (inspektionsfrekvensen) varierar. Också Livsmedelsverket har pekat på att livsmedelstillsynen varierar mellan kommunerna i både omfattning och innehåll. Dessa förhållanden, som sammanfattningsvis kan kallas effektivitetsskäl, talar starkt emot en total kommunalisering.

Tillämpningen av livsmedelslagen ger mycket begränsat utrymme, om ens något, för politiska överväganden; sådana aktualiseras främst i resurs-/budgetfrågor, som har samband med verksamhetens inriktning och ambitionsnivå. En avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning ger förvaltningsorganisationen möjlighet att planera verksamheten med utgångspunkt i riskbedömning och intäkter. Därmed torde verksamheten bli än mindre beroende av politiska beslut än nu är fallet, vilket bör öka incitamenten internt i förvaltningsorganisationen att bilda sådana (större) förvaltningsenheter som kan tillgodose professionella krav på utveckling, särskilt kompetensutveckling.

Som framgår av kapitel 5 kan decentralisering motiveras där det är angeläget att låta lokala eller regionala önskemål slå igenom eller av närhetsfaktorer. I livsmedelstillsynen har närhetsfaktorn varit avgörande för verksamhetens förankring i den kommunala organisationen. Om effektivitets- och kompetenskraven kan tillgodoses, talar decentraliseringsprincipen för att ansvar fortsätter att föras över från central till kommunal tillsyn.

⁷³ Resurser och organisation för ett effektivt miljö- och hälsoskyddsarbete, Resultat av en enkätundersökning 1997.

Den legala grunden torde nu finnas att förändra förvaltningsorganisationen i riktning mot samverkan i större enheter. Det blir en stor utvecklingsuppgift att genomföra samverkansidéerna, som här - vid sidan av den ändrade finansieringen - har antagits vara en förutsättning för att höja ambitionsnivån inom livsmedelstillsynen.

Om å andra sidan den kommunala självständigheten eller andra skäl gör att det inte blir något av med den kommunala samverkan, kan ett annat alternativ övervägas som bygger på en *regional statlig tillsyn*.

Organisationsförändringen som beslutades 1989 kännetecknades av centralisering. Om den utvecklingslinjen fullföljs, finns redan nu förutsättningar att, genom besiktningsveterinärorganisationen (BVO), bygga upp regionala enheter i en mer fristående tillsynsorganisation. I Danmark har regeringen föreslagit att ett 30-tal kommunala tillsynsenheter ska övergå till en statlig organisation med ett 10-tal enheter. Som framgår av den redovisning som i bilaga 2 lämnats om förhållandena i Danmark tror man där inte att kommunerna på frivillig väg kan bilda färre och effektivare tillsynsenheter.

Kommittén anser att förutsättningarna för livsmedelstillsynen är i stort sett desamma nu som när riktlinjerna för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun drogs upp 1989. Företagens primära ansvar har emellertid på olika sätt förtydligats. Vidare har kommunerna successivt byggt upp sin förmåga att ta ansvar även för tillsynen av mer komplicerad produktion och ett stort antal tillsynsobjekt har flyttats över från den centrala myndigheten.⁷⁴ Kommunerna har idag tillsynsansvaret för alla anläggningar utom de största med den mest komplicerade produktionen och största spridningen på marknaden. Kommunallagen erbjuder nu kommunerna möjligheter att samverka i en gemensam nämnd. Kommittén har i kapitel 5 föreslagit vidgade möjligheter att träffa avtal över kommungränserna för att bättre utnyttja tillgängliga resurser. I kombination med ökad kostnadstäckning, som kommittén behandlar i det närmast följande kapitel 7, bör kommunerna ha både legala och finansiella förutsättningar att skaffa sig de resurser som behövs för att bedriva en effektiv tillsyn. Det kommer sedan an på den politiska viljan att utnyttja dessa möjligheter.

Decentralisering leder till olikheter - det är en konsekvens som kan sägas ligga i sakens natur - men det är givetvis möjligt att på olika sätt styra hur långt olikheterna får gå. Likformigheten måste garanteras genom dels tydliga regler, som minskar utrymmet för varierande lagtolkning, dels utbildning och information samt genom den uppföljning

⁷⁴Efter det att Sverige blivit medlem i EU, bestämde regeringen att Livsmedelsverket under övergångsperioden skulle återta tillsynsansvaret avseende de storskaliga animalieanläggningarna för godkännande enligt EG-bestämmelserna, som trädde i kraft 1997.

som åligger Livsmedelsverket. Verket håller nu på att ta fram en metodik för ”normerande inspektioner”, som är avsedda att ge kommunerna råd och stöd i den praktiska tillämpningen av livsmedelslagstiftningen. Slutligen kan beslut överklagas.

Vad gäller den stora mängden av små företag under kommunal tillsyn menar kommittén att en avgiftsfinansiering som ger kostnadsäckning gör det möjligt att ge kommunerna de finansiella medlen för att utföra den tillsyn som behövs.

Det kan likväl inte bortses från att det kan uppstå brister i tillsynen som kan komma till Livsmedelsverkets kännedom genom rapporteringssystemet, vid kommunbesök eller i samband med normerande inspektioner. I dag kan verket genom ett förvaltningsbeslut överta tillsynen av en enskild anläggning. En sådan åtgärd är otillräcklig om bristerna i tillsynen är allmänna inom kommunen. Verket behöver då ta in underlag för att bedöma vad som behöver göras och föreslå åtgärder. Det kan i sista hand bli fråga om att uppmärksamma regeringen på problemet. Regeringen beslutar därefter vad som ska göras för att avhjälpa konstaterade brister. Sådana åtgärder skulle kunna innebära att Livsmedelsverket får i uppdrag att under en tid överta tillsynen inom kommunen. I så fall bör Livsmedelsverket i stället för kommunen ha möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen.

Sammanfattningsvis anser kommittén att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i huvudsak bör bestå med en fortsatt decentralisering till kommunerna, när de anser sig ha förutsättningar att ta över ansvaret. Om den berörda kommunen och Livsmedelsverket är ense, kan verket som nu besluta i frågan. Vid oenighet bör däremot frågan hänskjutas till regeringen.

Att en kommun inte lever upp till de krav som ställs på tillsynen kan, med hänsyn bl.a. till Sveriges åtaganden gentemot EU, motivera att centralmyndigheten på kommunens bekostnad för en tid tar över ansvaret för tillsynen.

Livsmedelsverket har nu dels direkt tillsyn över 400-500 tillsynsobjekt, dels uppgifter avseende normgivning samt uppföljning och utvärdering av tillsynssystemet. Principiella skäl talar för att Livsmedelsverkets uppgifter som central myndighet renodlas. Enligt kommitténs mening bör verkets organisation ses över i syfte att tydligare skilja de centrala myndighetsuppgifterna från den operativa tillsynen. Frågan är då hur den direkta tillsynen, som inte (under överskådlig tid) kan eller bör föras över till kommunerna, bör organiseras. Det finns fyra alternativ:

- en ”resultatenhet” inom verkets organisation
- en helt fristående avgiftsfinansierad centralmyndighet

- en fristående sektorsorganisation med regionala enheter och
- att länsstyrelserna tar över uppgifter och personal.

Kommittén tar inte ställning till anslagsfrågor. De bör behandlas i organisationsutredningen.

6.2 Gränskontroll

Gränskontrollen av livsmedel bör enligt kommittén vara en statlig uppgift. Staten har ett ansvar för de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Praktiska skäl talar för att staten genom ett samlat centralt ansvar har bättre förutsättningar för att tillmötesgå EGs krav på likformighet i gränskontrollen än vad ett antal självständiga kommuner har. Genom att staten tar över ansvaret ges dessutom förutsättningar för samordning av den fysiska kontrollen av livsmedel med motsvarande kontroll av levande djur och djurprodukter samt utnyttjande av EU-gemensamma databaser och annat IT-baserat stöd för kontrollarbetet.

6.2.1 Några begrepp

Termen *import* i samband med EU avser varor som förs in i den europeiska gemenskapen från länder utanför gemenskapen, s.k. tredje land. Inom EU gäller i princip fri rörlighet för varor och termen *införsel* används om varor som förs in i Sverige från något annat EU-land.

Det finns både gränspasseringsstationer och gränskontrollstationer.⁷⁵ Med *gränspasseringsstation* avses tullkontor som är beläget vid Sveriges yttre gräns. *Gränskontrollstation* är en kontrollstation som är belägen i närheten av Sveriges yttre gräns och vid vilken kan utföras dokument- och identitetskontroll samt fysisk kontroll.

6.2.2 Bakgrund

Sveriges livsmedelshandel med andra länder sker till stor del med andra västeuropeiska länder. Före Sveriges inträde i den europeiska gemenskapen skedde kontroll av livsmedel som fördes över gränsen i form av traditionell importkontroll. Denna kontroll var att betrakta som

⁷⁵ Tullen övervakar att livsmedel av animaliskt ursprung inte importeras över någon annan ort än där gränskontrollstation finns.

en nationell angelägenhet och den utfördes i enlighet med ett jämförelsevis enkelt och stabilt regelverk. Sveriges medlemskap i EU har inneburit genomgripande förändringar. Inom den gemensamma marknaden råder i princip fri rörlighet för varor och gränskontroller har i huvudsak avskaffats inom EUs gemensamma marknad.⁷⁶ Däremot sker kontroll av livsmedel som importerats till EU från tredje land. Det innebär att den gränskontroll som tidigare var en nationell angelägenhet nu är en gemensam fråga för hela EU. Det regelverk som reglerar denna kontroll är betydligt mer komplext och omfattande än vad den tidigare svenska lagstiftningen var. Vidare sker det kontinuerligt förändringar och tillägg i EUs regler. Det görs t.ex. frekventa ändringar i EUs lista över länder och anläggningar. Vidare publicerar kommissionen inte sällan förbud mot import av vissa varor från vissa angivna länder, beroende på t.ex. sjukdomsutbrott eller av andra skäl. Dessa förbud kan senare upphävas.

Sverige övertog redan genom EES-avtalet större delen av EU:s livsmedelslagstiftning och inträdet i EU har inneburit att Sverige anpassat sig till EUs regler genom ändringar i den svenska livsmedelslagstiftningen.

Livsmedelsverket tillsatte i oktober 1994 en projektgrupp med uppgift att vid ett svenskt EU-inträde lägga fram förslag till nya importbestämmelser för import av animaliska livsmedel från tredje land. Förslaget blev att i största möjliga utsträckning behålla tidigare importrutiner även efter den 1 januari 1995. Kommunerna föreslogs alltså även framdeles - i likhet med den ordning som gällt sedan 1974 - vara huvudman för kontroll av livsmedel som importerats från tredje land.

Motivet för att lägga kontrollen på kommunerna är enligt Livsmedelsverket⁷⁷ dels att det enligt tidigare gällande bestämmelser varit en kommunal uppgift, dels att i flera fall kommunalt ägda hamnar har haft intresse av att upprätta en gränskontrollstation.

I förordningen (1994:1717) om kontroll av livsmedel som importerats från tredje land meddelas föreskrifter om kontroll av sådan import. Av 4 § förordningen framgår bl.a. att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet i den ort där livsmedel anmäls till fri omsättning ska ombesörja undersökning, provtagning och annan kontroll i den omfattning Livsmedelsverket föreskriver. Livsmedel av animaliskt ursprung får endast importerats över orter där det finns en godkänd kontrollstation. Livs-

⁷⁶Kontroll vid införsel från andra EU-länder behandlas i bilaga 4.

⁷⁷Livsmedelsverket, Tillsynsenheten 1 PM 1997-06-25, "Kontroll av importerade livsmedel".

medelsverket utfärdar behörighet för den eller de personer inom en kommun som ska utföra gränskontrollen.

Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1994:59) med föreskrifter och allmänna råd om kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land bygger på ministerrådets direktiv 90/675/EEG om regler för anordnande av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land. Av kungörelsen framgår hur kontrollen ska ske. Endast animaliska livsmedel som härrör från anläggning, vilken återfinns i förteckning över anläggningar godkända av EU-kommissionen eller av Livsmedelsverket får importeras för fri omsättning inom EU. Förteckningen tillhandahålls av Livsmedelsverket.

Livsmedelsverkets regler om kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land (SLV FS 1994:59) omfattar inte fisk som är föremål för s.k. landningskontroll enligt EG-förordningar med handelsnormer för fisk. Landningskontroll sker vid landning av fisk från nationella fiskefartyg, från fiskefartyg från EU-land eller från fiskefartyg från tredje land. Denna landningskontroll regleras av föreskrifter beslutade av Fiskeriverket och utförs i Fiskeriverkets regi.

6.2.3 Verksamheten

I princip gäller att varje parti livsmedel av animaliskt ursprung som importeras från tredje land ska bli föremål för *kontroll vid gränsen*. Kontrollen uppdelas i dokument-, identitets- och fysisk kontroll.⁷⁸ Dokument- och identitetskontroll får utföras vid den gränspasseringsstation som partiet passerar innan det når en gränskontrollstation. Dokument- och identitetskontroll utförs därvid av tullmyndigheten. Fysisk kontroll, som innebär kontroll av själva livsmedlet, eventuellt i kombination med provtagning och laboratorieundersökning, sker däremot vid gränskontrollstation där den utförs av en gränskontrollveterinär eller en person som av Livsmedelsverket förklarats vara behörig att utföra gränskontroll. Importkontrollens närmare utformning anges i Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1994:59) med föreskrifter och allmänna råd om kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land.

SLV FS 1993:5 med föreskrifter och allmänna råd om undersökning vid införsel av livsmedel gäller vid import från tredje land. Den mest

⁷⁸ *Dokumentkontroll*: Kontroll av de veterinärintyg eller motsvarande dokument som följer med livsmedlen. *Identitetskontroll*: Kontroll genom okulärbesiktning att dokumenten eller intygen och livsmedlen stämmer överens samt att livsmedlen har de stämplat och märken som föreskrivs. *Fysisk kontroll*: Kontroll av själva livsmedlet, eventuellt i kombination med provtagning och laboratorieundersökning.

omfattande kontrollen sker av kött där varje parti ska bli föremål för salmonellakontroll. Samma kungörelse (SLVFS 1993:5) ger även Livsmedelsverket möjlighet att begränsa kontrollen, exempelvis genom att ett land förbinder sig att utföra salmonellakontroll i ursprungslandet under samma villkor som när kontroll sker i Sverige. Dessutom kan Livsmedelsverket under förutsättning att vissa angivna villkor är uppfyllda, t.ex. att några anmärkningar inte gjorts under en längre följd av år, reducera omfattningen av kontrollen.

Den förordnade veterinären ska förfoga över aktuella förteckningar över anläggningar godkända för export till EU, specifika förteckningar på vad som gäller för varje land som exporterar till EU och ha aktuella upplysningar och journaler om sändningar. Kommunikationsutbytet med tullen bedöms vara av stor vikt.

Två gånger per år ska gränskontrollstationerna rapportera utförda kontroller av partier importerade från tredje land till Livsmedelsverket. Verket gör sammanställning av rapporterna som sänds till kommissionen.

Livsmedelsverkets uppgifter i importkontrollen är därutöver bl.a. att genom inspektioner se till att gränskontrollstationerna fungerar på ett tillfredsställande sätt, att förse dessa med information baserad på rådsdirektiv och kommissionsbeslut som är av betydelse vid kontroll av varor från tredje land, utbilda personalen vid gränskontrollstationerna samt att medverka i kommissionens arbete med omarbetning av olika direktiv och beslut.

För att godkännas som gränskontrollstation krävs bl.a. lokalisering i nära anslutning till gränspasseringen i lämpliga lokaler med kylutrymmen och lämplig utrustning samt tillgång till laboratorium. Vidare ställs krav på särskilda arbetsrutiner. Först efter det att en station inspekterats och godkänts av EU-kommissionen, förs den in i den officiella förteckningen över gränskontrollstationer. Förteckning över dessa publiceras i Livsmedelsverkets författningssamling. Se bilaga 3.

Det finns således både gränspasseringsstationer och gränskontrollstationer.

Innan Sverige blev medlem i EU uppgick antalet införselorter till ett trettiootal. Idag finns det 14 gränskontrollstationer.⁷⁹ Vid dessa finns av Livsmedelsverket förordnade gränskontrollveterinärer och annan kontrollpersonal. Totalt finns idag, enligt Livsmedelsverket, ungefär 100 personer som har förklarats behöriga som gränskontrollörer av verket.

⁷⁹Borttagandet av gränskontroller inom EU innebär att kontrollen av livsmedel som förs in i landet bygger på den livsmedelskontroll som sker i utförsellandet. Huvudregeln är fri rörlighet för varor.

De allra flesta arbetar mindre än heltid. Av dessa gränskontrollörer är ungefär hälften veterinärer.

Livsmedelsverket har upprättat ett register över *registrerade importörer*. Registret omfattar ungefär 6 000 importörer, inklusive sådana företag som inför livsmedel från andra EU-länder. Av dessa totalt 6 000 - mer eller mindre aktiva - företag uppskattas ungefär hälften avse import inom det animala området. Bedömningen av antalet importörer är förenad med viss osäkerhet, beroende på att knappast några importörer avförs ur registret. Livsmedelsverket förbereder för närvarande en revidering av importörregistret med tillämpning av nya regler. Se vidare bilaga 4.

Av landets totalt fjorton kontrollstationer ligger sex stycken vid *gränsen mot Norge*. I huvudsak förs fisk och fiskprodukter in vid dessa stationer. Omfattningen av denna införsel anges variera stort över dygnet och veckan.

Norge, liksom Island, omfattas av EES-avtalet.⁸⁰ Sedan snart två år tillbaka pågår förhandlingar mellan EU, Norge och Island om att Norge ska få fungera som yttre gräns mot tredje land vad avser kontroll av animaliska livsmedel, levande djur m.m. och att Island ska fungera som yttre gräns när det gäller fiskvaror. Om en sådan ändring kommer till stånd, försvinner de fem gränskontrollstationerna vid gränsen mot Norge och den i Lysekil som endast är godkänd för fiskprodukter från Norge.

Vid gränsen mot Norge finns dessutom två gränspasseringsstationer. Sådana kan accepteras av kommissionen när gränsen ligger vid en väg utan förgreningar innan den når den plats där gränskontrollstationen är belägen. Som exempel kan nämnas att Storlien är gränspasseringsstation och Järpen gränskontrollstation.

Den upprustning av gränskontrollstationerna mot Norge som Kommunförbundet påtalat behovet av kan anstå till dess förhandlingarna om en eventuell utvidgning av EUs yttre gräns är slutförda. EU-kommissionen har uttalat att man i avvaktan på detta kan acceptera nuvarande kontrollstationer som ett provisorium.

Den kommunala nämndens kostnader för kontroll i samband med import av livsmedel ska ersättas enligt *taxa* som fastställs av kommunen.⁸¹ Taxan ska vara så utformad att den ger full kostnadstäckning. Detta krav grundar sig på EG-direktivet 90/675/EEG om principerna

⁸⁰ EES-avtalet är ett associationsavtal, vars syfte är att upprätta ett frihandelsområde som omfattar EU:s tullområde och tullområdena för de EFTA-stater som ingår i samarbetet. Från 1995 återstår bara EFTA-staterna Norge, Island och Liechtenstein. I EES-avtalets artikel 8 specificeras vilka varor som avtalet omfattar. Fisk och jordbruksvaror ingår inte generellt i EES-avtalet. Dock görs vissa undantag i avtalets protokoll 3.

⁸¹ Förordning 1994:1717 om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land, 10 §.

för organisering av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land. Kommunerna har därvid rätt att gottgöra sig även för fasta kostnader.⁸² För livsmedel som tas ut som prov vid kontrollen lämnas inte någon ersättning till importören. Kostnaden för föreskrivna stickprovsundersökningar ska täckas genom avgift enligt en taxa som Livsmedelsverket fastställer efter samråd med Riksrevisionsverket.

Enligt kommunernas rapportering till Livsmedelsverket avseende livsmedelstillsynen 1996 uppgick kostnaden för importkontroll inklusive laboratorieanalyser till totalt 5 844 525 kr.⁸³

För uppbyggande av gränskontrollstationer finns möjlighet att erhålla bidrag från EU-kommissionen upp till 50 % av anläggningskostnaderna. Denna möjlighet har de flesta kommuner, som låtit uppföra gränskontrollanläggningar, utnyttjat.

Importkontrollen inom övriga EU är övervägande statlig. Detta tycks gälla oavsett om landet ifråga har en centraliserad (Frankrike) eller federal (Tyskland) struktur, eller om det har en (Irland) veterinärmyndighet eller två (Belgien).

6.2.4 Problem

I EG-direktivet 90/675/EEG anges att varor som föraviserats på föreskrivet sätt ska kontrolleras utan dröjsmål. Enligt Kommunförbundet är tolkningen av detta att direktivet i princip innebär krav på dygnetrunt beredskap. Denna beredskap i förening med de investeringar som krävs för lokaler och utrustning gör, enligt Kommunförbundet, att kommunerna inte har möjlighet att uppnå full kostnadstäckning för sin importkontroll.

EG-kommissionen inspekterade under hösten 1995 samtliga svenska gränskontrollstationer. I den rapport som då upprättades konstaterades att ingen av de svenska gränskontrollstationerna då kunde godkännas i befintligt skick. Kommissionen hade anmärkningar på såväl stationernas lokalisering som deras utformning, utrustning och arbetsrutiner. Att upprätta gränskontrollstationer i enlighet med de nya bestämmel-

⁸²Rådets direktiv 90/675/EEG om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land, Artikel 4, punkt 7. Avgifter för veterinära gränskontroller fastställs i direktiv 96/43/EG. Medlemsstaterna ska ta ut en fastställd minimiavgift för varje typ av produkt; det är emellertid tillåtet att ta ut högre avgift upp till full kostnadstäckning. Sverige har ännu inte implementerat detta direktiv.

⁸³Siffran för den totala kostnaden baserar sig på uppgift från 20 kommuner som uppgivit att de har haft kostnader för importkontroll under 1996. (Det finns 14 gränskontrollstationer i landet).

serna medför, enligt Kommunförbundet, avsevärda kostnader för kommunerna. Sedan kommissionens inspektion har de svenska kontrollstationerna med undantag för dem som ligger vid gränsen mot Norge rustats upp och blivit godkända.

Det råder osäkerhet om gränskontrollen mot Norge kommer att bestå. Därför är det, enligt Kommunförbundet, inte rimligt att några investeringar görs i kontrollstationer vid norska gränsen i dagsläget. Inte heller anses det rimligt att kontroll av livsmedlen ska ske vid gränsen, som EU-kommissionen kräver, då flera införselorter är lokaliserade flera mil från närmaste befolkade ort.

Inom EU krävs veterinärkompetens vid importkontroll. Kommunförbundet påpekar att det i små kommuner med gränskontrollstation kan bli ett problem att upprätthålla sådan kompetens.

6.2.5 Kommunförbundets skrivelser

Svenska kommunförbundet har i olika sammanhang i skrivelser till regeringen tagit upp frågor som rör fördelningen av tillsynsansvaret mellan staten och kommunerna samt avgifterna för livsmedelstillsynen. Bl.a. gäller det kommunernas ansvar för gränskontrollen vid import av livsmedel från tredje land. I hemställan till regeringen den 1995-12-15 (Dnr 1995/2737) hemställer Svenska Kommunförbundet att kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land fortsättningsvis ska vara en statlig uppgift. Enligt hemställan ska kommunerna ha möjlighet att genomföra verksamheten på uppdrag av ansvarig central myndighet mot full kostnadstäckning. Det bör även vara möjligt för kommuner att på frivillig basis upprätta gränskontrollstation på ort där staten inte har för avsikt att upprätta sådan.

I skrivelse till Jordbruksdepartementet 1996-02-05 (Dnr 1995/737) redovisar Kommunförbundet följande utgångspunkter och ställningstaganden:

1. Det är ett nationellt intresse och därmed en statlig angelägenhet att det finns en fungerande gränskontroll mot tredje land. Vårt medlemskap i EU har inneburit förändringar i förutsättningarna för gränskontrollen.
2. Staten bör ta ställning till vilka orter i Sverige som ska vara importorter.
3. Staten bör kunna uppdra åt kommun att utföra importkontrollen. Om en sådan ordning kräver författningsändringar är det angeläget att sådana förbereds snarast.

4. Staten bör ha det fulla finansiella ansvaret för importkontrollen och därmed vara garant för att kommunen, i det fall en kommun utför kontrollen, får full kostnadstäckning för sin verksamhet. Staten bör även gå in som garant för kostnader som uppstår i de fall import vid en ort upphör - vilket kan få aktualitet när det gäller Norge - eller förändras, t.ex. om EU träffar avtal med vissa länder om lättnader i importkontroll.

Kommunförbundet anser det inte rimligt att kommunerna ska stå för uppkomna kostnader när det gäller bl.a. lokalinvesteringar, utrustning och personalkostnader för dygnetrunt beredskap. Kommunförbundet anser att kommunerna inte har möjlighet att genom nuvarande finansieringssystem få kostnadstäckning för importkontrollen.

5. Utöver de av staten fastställda importorterna, bör det vara möjligt för en kommun eller annan part att med egen finansiering upprätta gränskontrollstation.
6. Samordning, avseende gränskontrollen, mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Generaltullstyrelsen är nödvändig. Kommunförbundet påpekar att Jordbruksverket ansvarar för importkontroll av djur och djurprodukter. Reglerna inom EU förutsätter att det finns en ansvarig myndighet ("official veterinarian"). För att kunna bedriva en effektiv importkontroll både av livsmedel, djur och djurprodukter krävs samordning mellan Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Fiskeriverket och Generaltullstyrelsen. Samordningen fungerar, enligt Kommunförbundet, idag inte tillfredsställande.

6.2.6 Överväganden och slutsatser

I annat sammanhang har kommittén för livsmedelstillsynen i sina bedömningar anslutit sig till ett ökat decentraliserat ansvar för livsmedelstillsynen, när det är lämpligt och möjligt. För den livsmedelstillsyn - med undantag för större industrier och företag med hela landet som verksamhetsbas - som inte är importkontroll finns en närhetsprincip av intresse och betydelse för kommunerna. Detta gäller däremot inte importkontrollen som ju avser landets gräns i den del denna utgör EUs yttre gräns. Importkontroll före Sveriges inträde i EU var att betrakta som en nationell angelägenhet. Efter inträdet görs sådan kontroll för hela EUs räkning.

EU-kommissionen betraktar importkontroll som ett strategiskt instrument av stor betydelse för hela gemenskapen och fäster stor vikt

vid att denna kontroll är likvärdig och sker likformigt vid gemenskapens yttre gräns. Detta förhållande talar för att det bör vara ett samlat centralt statligt ansvar för importkontrollen.

Den statliga myndigheten Jordbruksverket ansvarar för importkontrollen av djur och djurprodukter. Jordbruksverket har genom att vara chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen tillgång till en regionalt förgrenad organisation med veterinärkompetens som gör det möjligt och lämpligt att ta ett direkt ansvar för kontroll av djur och djurprodukter vid import från tredje land. På några platser, t.ex. i Göteborgs hamn och på Landvetter, sker dock djurkontrollen genom ett samarbetsavtal med den kommunala gränskontrollveterinärpersonalen.⁸⁴ Enligt Jordbruksverket skulle ett vidgat samarbete i gränskontrollen underlättas om även kontrollen av livsmedel var ett statligt ansvar. Ett sådant samarbete finns etablerat i den veterinära kontrollen vid slakterier.

Enligt EGs direktiv 90/675/EEG artikel 11 ska de behöriga myndigheter som utför dokument- och identitetskontroller underrätta den officiella veterinären vid kontrollstället på bestämmelseorten om produkternas passage och trolig ankomstdag. Möjlighet finns att göra detta via det datoriserade nätverk, Animo, som inom EU länkar samman veterinärmyndigheter. Jordbruksverket är anslutet till Animo och en anslutning förbereds även inom Livsmedelsverket. En sådan anslutning kan tala för att praktiska hanteringsvinster skulle stå att vinna vid ett statligt ansvar för kontrollen av livsmedelsimport.

Importkontroll utförs enligt komplicerade och föränderliga regler. Det EU-gemensamma systemet innehåller en gemensam lista, vilken ständigt måste uppdateras. I det gemensamma systemet ingår vidare en gemensam databas och ett gemensamt nätverk.

Importkontrollen kräver visst specialistkunnande och det åvilar ett uttalat likhetskrav på denna kontroll från kommissionens sida.

Sammanfattningsvis anser kommittén att övervägande principiella och praktiska skäl talar för att ansvaret för importkontrollen av livsmedel

⁸⁴Statens jordbruksverk (SJV) får enligt förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. förordna officiell veterinär att utföra kontroller av djur och vissa andra varor. Veterinärkontroll vid importanläggning utförs normalt av läns- eller distriktsveterinär som har SJV som arbetsgivare. I Göteborg i Skandiahamnen och vid Landvetters flygplats anlitar SJV stadsveterinär som är anställd av Göteborgs kommun för att utföra kontrollarbete åt SJV. Ansvaret för importkontrollen är statligt och SJV kan förordna en *person* som officiell veterinär, däremot är bedömningen att SJV ej kan träffa avtal med kommunen att svara för importkontrollen. När stadsveterinären utför uppgifter för SJVs räkning är han därför formellt anställd av SJV och kommunen har förbundit sig att fortlöpande justera veterinärens tjänstgöringsgrad eller bevilja veterinären tjänstledighet i sådan omfattning som svarar mot veterinärens anställning hos SJV.

tas över av staten. Gränskontroll kan betraktas som ett nationellt ansvar som bör åvila staten, vilken även genom ett samlat centralt ansvar bör ha bättre förutsättningar att tillmötesgå EG-kommissionens likhetskrav än ett antal självständiga kommuner.

Statligt huvudmannskap innebär att staten bestämmer var gränskontrollverksamhet ska bedrivas och kontrollstationer finnas. Det hindrar inte en kommun eller ett transportföretag att ta initiativ till investeringar i byggnader och utrustning som behövs.

Om staten vill utnyttja kommunal personal för att utföra gränskontroll är det ur kommunernas synpunkt önskvärt att avtal sluts med kommunen istället för att staten temporärt anställer den enskilde tjänstemannen. Sådant avtal bör vara möjligt att träffa när det gäller uppgifter i gränskontrollen som inte innebär myndighetsutövning. Med ett statligt ansvar för gränskontrollen följer att ansvaret för myndighetsutövning som innebär beslut också blir statligt och därmed inte möjligt att överlåta genom avtal.

Kommunförbundet har påtalat att det i små avlägset liggande kommuner kan bli problem att upprätthålla den veterinärkompetens som krävs inom EU. Detta problem torde inte påverkas av huvudmannskapet utan kommer att bestå även vid ett statligt ansvar för importkontrollen.

6.3 Länsstyrelsernas uppgifter i livsmedelstillsynen

Länsstyrelsens uppgift att utöva ”den närmare tillsynen inom länet” har, trots ordalagen, inga inslag av myndighetsutövning. Syftet är att stödja och påverka miljö- och hälsovårdsnämnderna. De ökade samverkansmöjligheter som lagstiftningen nu medger gör det möjligt för kommunerna att ta ett ökat ansvar för samarbetet mellan kommuner.

Kommittén anser att länsstyrelsens tillsynsuppgift enligt livsmedelslagen 24 § bör utgå. Behovet av att utnyttja länsstyrelsernas sakkunskap i livsmedelstillsynen består och kan som hittills komma till uttryck i regleringsbrev

Kommittén har tidigare föreslagit annan organisation av Livsmedelsverkets operativa tillsyn. Frågan om ansvarsfördelningen i staten mellan central och regional nivå bör behandlas i det sammanhanget.

Livsmedelslagen 24 § - förslag

”Livsmedelsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas av Livsmedelsverket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlämna vissa tillsynsuppgifter till ett enskilt kontrollorgan som är juridisk person.

6.3.1 Bakgrund

En av de särskilda uppgifter som anges i regeringens direktiv är att se över den regionala nivåns roll. Enligt direktiven ska i översynen beaktas vad som anförts i lagutskottets betänkande 1994/95:LU20.

Lagutskottet refererar i sitt betänkande Riksdagens revisorers granskning av livsmedelskontrollen och förslag till riksdagen.⁸⁵ Granskningen visade att länsstyrelsernas kunskaper och kompetens i flera län har stor betydelse, särskilt för de mindre kommunerna. Men revisorerna ansåg också, att länsstyrelsen har ett indirekt och oprecist ansvar för livsmedelstillsynen i länet.⁸⁶

⁸⁵ 1994/95:RR8.

⁸⁶ Det kan i sammanhanget nämnas att revisorernas granskning av livsmedelskontrollen också var del av underlaget för en bredare granskning av den statliga tillsynen. Riks-

Den formella grunden för ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna finns i livsmedelslagens 24 §, som säger att Livsmedelsverket utövar den centrala tillsynen, länsstyrelsen "den närmare tillsynen inom länet" och miljö- och hälsoskyddsämnden tillsynen inom kommunen.

Regeringens regleringsbrev till länsstyrelserna anger mål och uppdrag för tillsynen inom livsmedelsområdet under rubriken Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor.

Länsstyrelsernas övergripande mål är att medverka till att upprätthålla och om möjligt förbättra djurhälsan, djurskyddet och livsmedelskvaliteten.

I regleringsbrevet för 1997 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att upprätta en regional samverkansgrupp för distriktsveterinärorganisationen:

"Syftet med gruppen är att under läsveterinärens ledning åstadkomma en effektiv samverkan mellan distriktsveterinärorganisationen och berörda organisationer/myndigheter avseende djursjukvård, djurhälsovård, djurskydd och livsmedelskontroll."

På livsmedelsområdet ska länsstyrelserna medverka till branschvisa genomgångar av tillsynsobjekt samt delta i organiserandet av projektinriktad kontroll och upprättande av kontrollprogram för egentillsyn.

Uppgifter om kostnader och årsarbetskrafter finns i årsredovisningen. Den andel som sakområdet Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor tog av länsstyrelsernas verksamhetskostnader under treårsperioden fr.o.m. 1993/94 varierar mellan 1 och 4 %. Det första året var det bara två län i 1 %-gruppen men 9 län det sista året. Det innebär att snittkostnaden för sakområdet minskade från 3 till 2 % under perioden.

Inom verksamhetsgrenen redovisades 1997-12-31 58 årsarbetskrafter, varav 6 ägnades livsmedelstillsyn (0,2-0,3 årsarbetskrafter per länsstyrelse).

Verksamheten är i sin helhet anslagsfinansierad. Organisatoriskt ingår den vanligen i en lantbruksenhet (där en sådan/motsvarande finns) eller i särskild enhet (Veterinärenhet, Läsveterinär).

Vad gäller verksamhetens inriktning ville Livsmedelskontrollutredningen⁸⁷ ge länsstyrelserna en mer aktiv roll i den offentliga livsmedelstillsynen. Grundtanken i utredningens förslag var decentralisering

dagens revisorer påpekade därvid att ett tillsynsansvar som delats upp på olika organisationsnivåer har visat sig kunna leda till oklarheter, särskilt i de fall länsstyrelserna fått tillsynsansvar (1994/95:RR9 s 14).

⁸⁷ Betänkandet Kontroll av livsmedel (SOU 1986:25).

till kommunerna, som skulle ha ett helhetsansvar för godkännande och tillsyn av alla anläggningar och all livsmedelshandtering. Enligt utredningen skulle flera län i samverkan tilldelas livsmedelstekniker för att ge stöd till kommunerna. Förslaget innebar således att tillsynsansvaret skulle finnas i en organisation och den expertis som behövdes för att leva upp till ansvaret i en annan. Regeringen gick emellertid emot förslaget och föreslog i stället en utbyggnad av Livsmedelsverkets kontrollfunktioner och normgivning. Det blev också riksdagens beslut.⁸⁸

Länsstyrelsen fick således 1989 inte några nya kontrolluppgifter på livsmedelsområdet. Den beskrivning av de regionala uppgifterna som departementschefen lämnade i propositionen utgick från att

”länsstyrelserna även i fortsättningen bör fungera som stödjande och rådgivande organ gentemot miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Bl.a. bör länsstyrelserna medverka till branschvisa genomgångar av tillsynsobjekten. De bör också delta i organiserandet av projektinriktad kontroll och upprättandet av kontrollprogram för egentillsynen. Det är angeläget att länsstyrelserna i sin verksamhet beaktar kravet på likformighet i kontrollen och anlägger en helhetssyn på kvalitetsfrågorna som inbegriper samtliga led i livsmedelskedjan. ... bevaka sambandet mellan föda och förebyggande hälsovård. ... Jag vill också erinra om länsstyrelsens skyldighet enligt sin instruktion att vaka över att det som enligt lag åligger bl.a. kommuner blir fullgjort.”

Ett par år senare kom ytterligare ett förslag om decentralisering av den direkta tillsynen. Det var Veterinärutredningen⁸⁹ som ansåg att tillsynen över de större livsmedelsanläggningarna borde föras över från Livsmedelsverket till länsstyrelserna. (Besiktningsveterinärorganisationen berördes inte av förslaget.) Även detta förslag förutsatte att samverkande län skulle förstärkas med livsmedelstekniker, som ansågs behövas till stöd för de lokala tillsynsorganen, bl.a. för erforderlig kontroll av redligheten i livsmedelshanderingen. Den centrala verksamheten skulle renodlas till normgivning och samordning och med samtliga centrala veterinära myndighetsuppgifter samlade i ett verk.

Länsstyrelserna handlägger också *överklaganden*. Statskontoret har på uppdrag av den parlamentariska regionskommittén (PARK)⁹⁰ karlagt överklagningsverksamheten vid länsstyrelserna. Där avgjordes 1997 totalt 8 000 överklagningsärenden, varav 50 st (0,6 %) avsåg livsmedelslagstiftningen. Ur Statskontorets rapport 1998-03-31 har följande uppgifter om överklaganden enligt livsmedelslagstiftningen hämtats:

⁸⁸ Prop 1988/89:68, JoU14, rskr. 263

⁸⁹ Betänkandet Veterinär verksamhet - behov, organisation och finansiering (SOU 1992:88).

⁹⁰ Dir. 1997:80.

Tablå 6.2 Länsstyrelsernas överklagningsärenden 1997			
Författning	§	Första instans	Avtal
Livsmedelslag (1971:511)	33 §	Kommunal nämnd Besiktningveterinär	23 7
Livsmedelsförordning (1971:807)	57 §	Kommunal nämnd	7
Kungörelse (1974:271) om kontroll vid utförelse av livsmedel	10 §	Besiktningssman förordnad av Livsmedelsverket	
Förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m.	12 §	Kommunal nämnd	13
Förordning (1994:1717) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land	12 §	Kommunal nämnd	
Förordning (1995:702) om EGs förordning om ekologiskt framställda produkter	7 §	Kommunal nämnd Enskilt kontrollorgan	
Förordning (1995:1345) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel m.m.	6 §	Kommunal nämnd	

De vanligaste överklagandena avser således beslut av kommunal nämnd enligt livsmedelslagen, därefter enligt förordningen om avgift för livsmedelstillsyn. Ett fåtal ärenden går vidare till allmän förvaltningsdomstol. 1997 var det 8 ärenden som avgjordes i domstol.

I tillämpningen av livsmedelslagstiftningen har länsstyrelserna nu två uppgifter av olika karaktär. Det är dels, med livsmedelslagens ordalag, ”den närmare tillsynen i länet” av att reglerna följs, dels myndighetsutövning vid beslut inom ramen för överklagningsförfarandet.

Den förra verksamheten skulle i enlighet med sin ordalydelse, kunna tolkas så att den ger länsstyrelsen befogenhet att ingripa i den livsmedelstillsyn som utförs enligt livsmedelslagen av Livsmedelsverket och kommunerna. Den befogenheten har emellertid inte länsstyrelsen. Verksamheten är inte myndighetsutövning utan får hänföras till ”övriga myndighetsuppgifter”, s.k.faktisk förvaltningsverksamhet av den typ som kan exemplifieras med uppgifterna utbildning, rådgivning, information, planering och utredning. I 1989 års beslut talades om medverkan, råd och stöd i kommunernas tillsyn.

1989 års ställningstagande till ansvarsfördelningen i livsmedelstillsynen skedde mot bakgrund av pågående överväganden om ändrad inriktning av länsstyrelsernas verksamhet, som talade emot att tillföra nya kontrolluppgifter. Regeringen fann då att frågor som rörde länsstyrelsernas organisation borde lösas i annat sammanhang.

Statsmakterna avvisade, närmast av effektivitetsskäl, förslag om att förstärka samverkande länsstyrelser med livsmedelsteknisk kompetens, till stöd för den kommunala tillsynen.

Förutsättningarna för länsstyrelsernas medverkan i livsmedelstillsynen har inte på något avgörande sätt förändrats under 1990-talet. Länsstyrelsernas kompetens avser främst livsmedelshygien, mindre livsmedelsteknik, märkning och andra redlighetsaspekter på livsmedelshantering.

6.3.2 Överväganden

Det finns ingen utförligare beskrivning av länsstyrelsernas uppgifter inom livsmedelstillsynen än den som lämnades i 1989 års proposition. Sammanfattningsvis kan den sägas innebära att länsstyrelserna förutsätts delta i och följa den kommunala verksamheten. Ordalagen i livsmedelslagen 24 § antyder en fortlöpande och nära kontakt med tillämpningen av livsmedelslagen, som emellertid inte står i överensstämmelse med verkligheten. Bristande konkretion i uppgiftsbeskrivningen gör det svårt att bedöma måluppfyllelsen. Livsmedelsverket har inte visat något större intresse för att ge länsstyrelserna en aktiv roll, sannolikt beroende på att det är svårt att påverka vad som kan göras inom livsmedelsområdet i konkurrenssituationer, när olika verksamhetsgrenar gör anspråk på länsstyrelsernas resurser. Länsstyrelserna har därför i stor utsträckning kunnat söka egna vägar för sin verksamhet inom livsmedelsområdet.

Kommittén har i det föregående ansett det önskvärt att kommunerna får ett tydligare ansvar för sina uppgifter inom livsmedelstillsynen. Med utgångspunkt i en decentraliserad kommunal tillsyn blir ansvarsfördelningen otydligare om statliga organ åläggs samordningsuppgifter i den operativa verksamheten.

Uppgiften att åstadkomma samverkan mellan kommunerna är en kommunal uppgift. I det avseendet får kommunerna nu bättre förutsättningar att ta de initiativ till samverkan som kan behövas.

I den utveckling som beskrivs för "den statliga förvaltningen på regional nivå"⁹¹ sägs att länsstyrelsen har en samordningsroll och en uppgift att stå för avvägningen mellan olika samhällssektorer: Staten

"måste se till att de mål som anges i den nationella politiken genomförs i landets alla delar. Likaså måste staten ta ett ansvar för att säkra en samordning av offentlig verksamhet som kan tillgodose samhällets helhetssyn. På länsplanet har båda uppgifterna anförtratts länsstyrelsen. I detta ligger bl.a. att sammanväga skilda nationella statliga intressen och att uppträda på ett enhetligt sätt i hela landet".

Vad gäller behovet att sammanväga skilda nationella intressen kan konstateras att livsmedelslagen inte är en "avvägningslagstiftning" av den typ som t.ex. miljö- och plan- och bygglagstiftningen representerar, där enskilda intressen står emot allmänna. I tillämpningen av livsmedelslagen är det allmänna säkerhetsintresset helt avgörande och det finns inget utrymme för sammanvägningar med andra intressen. Däremot finns det i livsmedelstillsynen ett behov av att ta vara på den kunskap som finns inom olika samhällssektorer om bl.a. smittsamma sjukdomar. Här har länsveterinären en viktig samordnande och kunskapsförmedlande uppgift.

I övrigt är det, med hänsyn till företagsstrukturen inom livsmedelssektorn, svårt att se något behov av att samordna livsmedelstillsynen just på länsnivå. Det finns ett statligt intresse av att följa upp att tillsynen fungerar effektivt och det finns ett rapporteringskrav gentemot EU, men det behovet avser riksnivån och är Livsmedelsverkets ansvar.

Livsmedelsverket har nu uppgiften att både utöva direkt (operativ) tillsyn och att svara för styrning och utvärdering av samma verksamhet. Principiella skäl talar för att den direkta tillsynen tydligare skiljs organisatoriskt från Livsmedelsverkets övriga myndighetsuppgifter till en fristående resultat enhet inom verkets organisation eller till en separat tillsynsmyndighet, som kan arbeta med regionala enheter. En mer långtgående organisationsförändring än den som aktualiserades av Veterinärutredningen är att länsstyrelserna tillförs de tillsynsresurser som finns i Livsmedelsverket/besiktningsveterinärorganisationen. I så fall kan övervägas om uppgiften att handlägga överklaganden avseende tillämpningen av livsmedelslagstiftningen behöver flyttas till länsrätterna. Vilken av dessa båda uppgifter - direkt tillsyn och överklaganden - som bäst passar in i den roll som länsstyrelserna förutsätts ha i framtiden kan inte anses framgå av statsmakternas beslut om den regionala statsförvaltningen.

⁹¹ Prop 1996/97:36 s. 33.

Kommittén har föreslagit att en översyn görs av Livsmedelsverkets organisation. Det finns därför inte anledning att här ta ställning till fördelningen av de statliga tillsynsuppgifterna. Frågan om organisationen av den direkta tillsyn som nu är centraliserad bör behandlas i samband med organisationsöversynen.

Sammanfattningsvis anser kommittén att länsstyrelsens tillsynsuppgift enligt livsmedelslagen 24 § bör utgå. Därmed påverkas inte länsstyrelsens generella uppdrag att ta de initiativ som behövs för ”att fastställda nationella mål får genomslag”: Om en länsstyrelse i sin verksamhet avseende jordbruksproduktionen eller djurskyddet får kännedom om risker för sjukdomsspridning genom livsmedel, måste myndigheten givetvis under alla omständigheter vidta de åtgärder som behövs för att begränsa riskerna.

Behovet av att utnyttja länsstyrelsens kompetens finns kvar. Regeringen kan som hittills ge direktiv i regleringsbrevet.

6.4 Kontrollen enligt EGs förordningar om livsmedel

Enligt livsmedelsförordningen fördelas tillsynsansvaret mellan central och lokal nivå med utgångspunkt i en riskbedömning. Livsmedelsverket har ansvaret för ett litet antal stora anläggningar med komplicerad produktion och stor spridning av produkterna. Kontrollen enligt EGs ofta detaljreglerade jordbruksförordningar har hittills inte berört kommunerna. Livsmedelsförordningens ansvarsfördelning, som utgår från typ av anläggning, bör enligt kommittén i princip gälla all livsmedelstillsyn.

Kommittén anser vidare att det offentliga åtagandet bör begränsas till i första hand myndighetsutövning och därtill knuten rådgivning och information. Uppgiften att ta fram underlag för tillsynsmyndighetens bedömning av om bestämmelserna efterlevs bör så långt möjligt överlämnas till s.k. oberoende organ, så att tillsynsmyndigheten får ökat utrymme för sina huvuduppgifter.

Regeringen har i sina direktiv till Utredningen om livsmedelstillsynen bl.a. pekat på gränsdragningsfrågor i kvalitetskontrollen enligt EGs marknadsordningar och ansett att det finns ett behov av att ytterligare utreda frågan om tillsynsansvaret i detta avseende. De principiella organisationsfrågor som i detta avsnitt behandlas av kommittén avser

dels ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna enligt EGs jordbruksförordningar, dels förutsättningarna att utnyttja enskilda organ för preciserade kontrollåtgärder. Slutligen går kommittén igenom de områden där dessa frågeställningar aktualiseras.

6.4.1 Förändringar i lagstiftningen

När Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i den Europeiska unionen, var lagstiftningen om livsmedel i stort sett redan anpassad genom EES-avtalet som hade trätt i kraft året dessförinnan. En särskild lagstiftning beslutades dock med bestämmelser som behövdes för genomförande av EGs pris- och marknadsreglering för jordbruks- och fiskeprodukter. Regleringen innebar ett avsevärt utökat statligt åtagande inom primärproduktionen - Jordbruksverkets ansvarsområde - men påverkade också hanteringen av livsmedel ”inom det ansvarsområde som följer av bestämmelserna i livsmedelslagen”⁹² - Livsmedelsverkets ansvarsområde.

Fram till Sveriges EU-inträde reglerades frågan om vilken myndighet som utövar tillsyn inom livsmedelsområdet samt frågor om befogenheter och sanktionsmöjligheter i huvudsak genom livsmedelslagen och genom bestämmelser i livsmedelsförordningen. 1995 började ett antal EG-förordningar med anknytning till livsmedelsområdet att gälla, bl.a. sådana som innehåller handelsnormer för vissa jordbruks- eller fiskeprodukter. Vissa av dessa förordningar (ägg, fjäderfä) trädde dock i kraft först vid en senare tidpunkt. EG-förordningarna gäller omedelbart i medlemsländerna utan att några ytterligare åtgärder behöver vidtas för införlivande; tillämpningsföreskrifter kan dock behöva beslutas på nationell nivå. För att tillgodose behovet av särskild nationell reglering, bl.a. i fråga om befogenheter, sanktionsmöjligheter, tillsynsorganisation och avgifter, utfärdades särskilda lagar och förordningar på några områden. Dessa lagar och förordningar är

- lag (1994:1710) om EGs förordningar om jordbruksprodukter och förordning (1994:1715) om EGs förordningar om jordbruksprodukter
- lag (1995:551) om EGs förordning om ekologiskt framställda produkter och förordning (1995:702) om EGs förordning om ekologiskt framställda produkter
- lag (1995:1336) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, m.m. och förordning (1995:1345) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, m.m. och

⁹² Förordningen (1994:1715) om EGs förordningar om jordbruksprodukter, 26 a §. Denna ändring trädde i kraft 1997-03-01.

- lag (1994:1709) om EGs förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Dessutom finns särskilda regler i lagen (1994:900) och i förordningen (1994:901) om genetiskt modifierade organismer. Den lagen och förordningen har dock endast begränsad betydelse sedan EGs förordning om nya livsmedel börjat gälla.

Utöver dessa jordbruks- och fiskeförordningar finns ett mindre antal förordningar som saknar anknytning till jordbruks- eller fiskeområdet, t.ex. förordningarna om nya livsmedel, om aromämnen och om veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel.

Regeringen lade den 29 januari 1998 fram ett förslag om att livsmedelslagen ska få en bredare tillämpning för att vissa EG-förordningar om livsmedel ska kunna verkställas.⁹³ Lagens tillsyns-, sanktions-, avgifts- och överklagandebestämmelser föreslås komplettera EG-förordningarna (dock inte förordningarna om ekologisk produktion eller om skydd för beteckningar för jordbruksprodukter): De befogenheter som en tillsynsmyndighet (således inte enskilt organ) har ska avse inte bara lagar och föreskrifter till denna utan även EG-förordningarna. Andra tillägg till livsmedelslagen innebär att

- Livsmedelsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden även av de EG-förordningar som helt eller delvis faller inom lagens tillämpningsområde (24 §)
- regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får överlämna till ett enskilt kontrollorgan som är juridisk person att utöva vissa tillsynsuppgifter (24 §)
- föreläggande eller förbud får meddelas även för att EG-förordningar ska efterlevas (25 §)
- enskilt kontrollorgan får rätt till tillträde till lokaler och tillgång till handlingar (26 §)
- regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsyn m.m. även i fråga om EG-förordningarna samt om avgifter för enskilt kontrollorgans verksamhet (29 a §)
- överträdelser av regler i EG-förordningarna straffbeläggs.

I den omfattning som livsmedelslagen således enligt förslaget ska tillämpas på förordningarna bortfaller tillämpningen av lagarna om jordbruksprodukter och om fisket. Dessutom kommer livsmedelslagen att bli tillämplig på ett antal förordningar som hittills inte uttryckligen omfattats någon av de nämnda lagarna, t.ex. förordningarna om nya livsmedel och livsmedelsingredienser (nr 258/97), aromer (2232/96),

⁹³ Prop 1997/98:48, Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar.

högsta tillåtna halt för vissa främmande ämnen i livsmedel (315/93) och om gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel av animaliskt ursprung.

Kommitténs överväganden i dessa avseenden - dels principer för kontrollens organisation, dels förslag inom olika områden - redovisas i det följande.

6.4.2 Principer för ansvarsfördelningen

Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket har i en särskild utredning behandlat gränsdragningsfrågor avseende bl.a. ägg, fjäderfä, vin och sprit och ekologisk produktion. Enligt verkens rapport 1996-02-09 till regeringen bör huvudprincipen i ansvarsfördelningen på central nivå följas, dvs. Jordbruksverket bör svara för frågor som rör primärproduktionen och Livsmedelsverket för frågor som rör livsmedel enligt bestämmelserna i livsmedelslagen.

Genom de föreslagna ändringarna i livsmedelslagen och jordbruks- och fiskelagarna preciseras hur ansvar och befogenheter fördelas mellan de centrala myndigheterna.

I uppdraget ingick inte att komma med förslag till fördelningen av tillsynsansvar mellan central och lokal myndighet. Även denna fråga berördes dock översiktligt i rapporterna. Frågan har därefter överlämnats till denna utredning.

Nedan behandlas dels ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna centralt - lokalt, dels möjligheterna att utnyttja oberoende organ för preciserade kontrollåtgärder.

Vad först gäller frågan om hur de direkta tillsynsuppgifterna bör fördelas mellan central och lokal nivå kan konstateras att ansvarsfördelningen i den svenska livsmedelslagstiftningen sedan länge bygger på att kommunerna svarar för tillsynen av de flesta - drygt 99 % - av tillsynsobjekten enligt livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Livsmedelsverket har tillsynen över de större anläggningarna som har komplicerad verksamhet och säljer sina produkter på en bredare marknad än den lokala. I det följande diskuteras om det finns anledning att välja en annan ordning för tillsynen av de produktgrupper och särskilda märkningar som regleras i EGs "jordbruksförordningar" samt förordningarna om ekologisk produktion och om skydd för beteckningar.

Livsmedelsförordningen respektive förordningen om EGs förordningar har fördelat tillsynsansvaret enligt olika principer. Livsmedelsförordningen 38 och 46 §§ har pekat ut vilken myndighet som har ansvar för tillsyn vid en viss typ av anläggning: Livsmedelsverket vid slakterier, äggpackerier etc., den kommunala nämnden vid övriga anläggningar. Det

finns möjlighet att flytta över ansvar mellan Livsmedelsverket och kommunen. Förordningen om EGs förordningar 26 a § är ett avsteg från denna princip i och med att Livsmedelsverket har ansvar för all tillsyn över efterlevnaden av förordningarnas regler, oavsett vilken anläggning det gäller.

Inga kommunala nämnder har således hittills varit involverade i denna kontroll, bl.a. på grund av motstånd från Kommunförbundet. Huvudskälet för detta motstånd var att kommunerna inte önskade bli ålagda ytterligare detaljstyrda arbetsuppgifter som inte lämnade något utrymme för prioriteringar på det kommunala planet och inte heller medförde någon möjlighet till ekonomisk kompensation.

De föreslagna ändringarna i livsmedelslagen innebär att livsmedelslagen ska få en bredare tillämpning och lagen om EGs förordningar i motsvarande mån upphöra att gälla. Därmed kommer också livsmedelsförordningens ansvarsfördelning beträffande tillsynen att börja gälla dessa EG-förordningar - om inga justeringar sker i livsmedelsförordningen med anledning av detta utvidgade tillämpningsområde. Regeringen har i propositionen om ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar⁹⁴ gjort bedömningen att de uppgifter som tillkommer för kommunernas del "bara i mycket liten om ens i någon utsträckning kommer att påverka omfattningen av kommunernas tillsynsarbete".

I vissa fall har fördelningen av tillsynsansvar enligt livsmedelsförordningen sammanfallit med ansvaret enligt förordningen om EGs förordningar. Detta är fallet då Livsmedelsverket haft tillsynsansvar vid vissa anläggningar där EG-förordningarna haft stor betydelse. Detta gäller t.ex. vid äggpackerier, tillverkningsanläggningar inom vin- och spritområdet och vid fjäderfäslakterier. I andra fall innebär fördelningen att den kommunala nämnden har ansvar för t.ex. hygienfrågor och lokalgodkännanden och att Livsmedelsverket bl.a. svarar för kontroll av att förordningarna efterlevs. Detta är fallet vid småskaliga mejerier i fråga om reglerna om fetthalter för mjölk eller vid vissa anläggningar som producerar bredbara fetter baserade på vegetabiliska oljor. Därtill kommer att ansvaret för förordningarna i senare led, t.ex. detaljhandeln, tillkommer Livsmedelsverket i fråga om alla förordningar.

Det kan ifrågasättas om det finns anledning att fortsättningsvis särbehandla vissa regler, beroende på att dessa återfinns i EG-förordningar. Om bestämmelserna i stället hade utfärdats i form av EG-direktiv, hade de införlivats i det nationella regelverket av Livsmedelsverket och den myndighet som utövat tillsyn enligt livsmedelsförordningens ansvarsfördelning hade haft i uppgift att utöva tillsyn även över dem.

⁹⁴Prop 1997/98:48 s. 21.

Vidare kan det finnas behov av att en och samma vara samtidigt blir föremål för åtgärder både med avseende på regler i EG-förordningar och regler utfärdade med stöd av livsmedelslagen. Det är då angeläget att en och samma myndighet är behörig att vidta sådana åtgärder. Enligt grundläggande tillsynsprinciper bör tillsynen som avser en produkt ske så tidigt som möjligt. Detta innebär att den i första hand bör koncentreras till den anläggning där tillverkningen sker. Det är alltså möjligt att i livsmedelsförordningen särskilt ange att ansvaret för dessa anläggningar där tillverkning sker ska tillkomma Livsmedelsverket, så som har skett på vin- och spritområdet och i fråga om äggpackerier. Samtidigt torde det vara orealistiskt att verket utövar tillsyn över reglerna i detaljhandelsledet runt om i hela landet. Behovet av myndighetsinsatser minskas dock om preciserade kontrolluppgifter kan lämnas över till enskilda organ.

Sammanfattningsvis anser kommittén att livsmedelsförordningens system för ansvarsfördelning - dvs. att tillsynsansvaret är kopplat till typ av anläggning - bör tillämpas även i fråga om tillsynen över EG-förordningens regler.

Vad därefter gäller utförandet av kontrollåtgärder kan det finnas skäl att använda specialiserade kontrollorgan - oberoende organ - för vissa kontroller. EG-förordningarna har en annan karaktär än livsmedelslagen. Syftet att skydda konsumenternas hälsa är detsamma men regler med ett tydligt ekonomiskt syfte överväger. Det är då fråga om märkningsbestämmelser, bl.a. avseende varumärkesliknande beteckningar, med inslag av kvalitetsangivelser:

Kvalitetsklassning är ett framträdande moment i kontrollen enligt förordningarna om ägg och fjäderfä. Detaljerade regler finns vidare om hur mjölk och bredbara fetter (smör och margarin) ska klassas med hänsyn till fetthalt. Reglerna om kontroll av kvalitet, ursprung, märkning m.m. är särskilt omfattande avseende vin och sprit. Det är ett område som hittills i Sverige inte har varit föremål för någon särreglering och som inte har krävt några större kontrollinsatser. Det har inte heller kontrollen av ursprungsbeteckningar, som företag kan begära att få skyddade.

Större kontrollinsatser torde däremot reglerna om märkning av nötkött komma att kräva, som avses träda i kraft den 1 juli 1998. Denna reglering till följd av debatten om galna kosjukan kan ses som ett uttryck för ett marknadsmisslyckande, som har påverkat värderingarna om var gränsen bör gå för statliga ingripanden och har lett till utökad offentligt åtagande till följd av EG-lagstiftning.

Dessa EG-förordningar, som har sin grund i marknadsregleringarna inom jordbruket, är vanligen "djupa och smala", dvs. de reglerar detaljerat ett relativt begränsat produktområde. Det är ett förhållande som kan tala för en specialiserad och centraliserad kontrollorganisation.

En annan aspekt på kontrollen av jordbruksförordningarna är att de ofta handlar om en kvalitetsmärkning, som kan bli ett medel i konkurrensen för de företag som tillämpar bestämmelserna, om det finns andra produktalternativ. Detta är en relativt ny företeelse i den svenska livsmedelstillsynen. Den väcker frågan om hur långt det offentliga kontrollåtagandet bör gå (som framgår av kapitel 5 ska varje kommitté förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden.):

Det statliga åtagande som kommit till uttryck i livsmedelslagstiftningen har syftat till att skydda konsumenterna från riskerna med farliga livsmedel, dålig hygien och bristande redlighet i livsmedelshandlingen. Den senare aspekten handlar till stor del om hur produkter presenteras gentemot konsumenten, dvs om märkning som kan ge konsumenten värdefull information om innehåll och kvalitet.

Frågor om kvalitet, utöver grundläggande säkerhets- och redlighetskrav, behöver i en marknadsekonomi inte föranleda statliga ingripanden utan bör i en fungerande marknad kunna hanteras som ett led i normala köpar/säljarrelationer. När den svenska jordbruksregleringen avvecklades den 1 juli 1991, upphörde statens engagemang i den livsmedelskontroll, som hade skötts av Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ), och blev helt en angelägenhet för branschen. Likaså upphörde statens åtagande i kvalitetskontrollen av matpotatis (SMAK) och fiskkonserver.

När märkningen och kontrollsystemet fungerar som ett konkurrensmedel på marknaden, kan det offentliga tillsynsåtagandet ifrågasättas. Det gäller i första hand frivillig märkning och kontroll, som bör skötas av enskilda organ. (Från den principen kan undantag göras för det fallet att lagstiftningen förutsätts komma att omvandla en frivillig kontroll till obligatorisk. Den utvecklingen förutses beträffande ursprungsmärkningen av nötkött.) Myndighetsutövningen måste i allmänhet⁹⁵ förbehållas myndigheter, medan enskilda organ som uppfyller föreskrivna krav kan sköta provtagning, analys, klassificering enligt måttkriterier, dokumentkontroll, kontroll av märkning och liknande åtgärder, som syftar till att ta fram underlag för myndigheternas bedömning av om bestämmelserna efterlevs. Förutsättningen är att lagstiftningen gör det möjligt att precisera det oberoende organets uppgifter tydligt, avgränsade från myndighetsutövning. Tillsynsmyndigheternas uppgifter kan

⁹⁵ Enligt RF 11:6 kan förvaltningsuppgift överlämnas till enskild. Det ska ske med stöd av lag, om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

därvid begränsas till att ange kontrollens inriktning och ambitionsnivå och till myndighetsutövning - beslut om åtgärder, när det underlag som redovisas av ett oberoende organ visar att bestämmelserna inte följs - samt till rådgivning och information.

Sammanfattningsvis anser kommittén att det offentliga åtagandet i första hand bör begränsas till myndighetsutövning. Uppgiften att ta fram underlag för myndighetens bedömning av om bestämmelserna efterlevs kan i många fall överlämnas till specialiserade oberoende organ, som utför preciserade åtgärder avseende dokumentkontroll, märkning, kvalitetsklassificering etc. Det är enligt kommitténs mening önskvärt att oberoende organ i sådana fall anlitas, så att tillsynsmyndigheten kan ägna sig åt sina huvuduppgifter - myndighetsutövning, rådgivning och information.

För ackreditering eller godkännande av sådana kontrollorgan bör (så långt möjligt) de allmänna regler tillämpas, som gäller för anmälan av kontrollorgan i EG. Frågan om ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SWEDAC avseende ekologiskt framställda produkter är föremål för utredning i särskild ordning.

I det följande diskuterar kommittén vilka kontrollformer som är lämpliga inom områden som berörs av EG-förordningar om handelsnormer och märkningsregler m.m.

6.4.3 Förslag om ansvarsfördelningen

1. Ägg

Aktuella EG-regler om hönsägg återfinns i

- rådets förordning (EEG) nr 1907/90 om vissa handelsnormer för ägg och
- kommissionens förordning (EEG) nr 1274/90 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1907/90 om vissa handelsnormer för ägg.

Förordningarna trädde för svenskt vidkommande i kraft den 1 januari 1998. Vissa funktioner med betydelse för handel med andra EU-länder har dock tillämpats redan från medlemskapsdatum.

Vissa regler i förordningarna rör primärproduktionen (produktions-system), dvs Jordbruksverkets ansvarsområde, men huvuddelen av reglerna är att hänföra till Livsmedelslagens tillämpningsområde. Dessa rör bl.a.

- definitioner
- villkor för att få saluföra ägg
- klassificering av ägg i kvalitetsklasser (klasserna A, B och C) och viktklasser
- stämplings- och märkningsvarianter, krav på märkningens utformning
- frivillig märkning av produktionssystem (såsom burhöns, utehöns)
- tillstånd att använda vissa märkningsuppgifter såsom om produktionssystem, kvalitetsklass A eller ursprung
- registerhållning
- krav på lokaler och teknisk utrustning
- ansvarigt kontrollorgan
- kontrollförfarande (stickprovvis, antal ägg som ska kontrolleras, alla försäljningsled samt under transport och vid import).

Det sägs uttryckligen att "kontrollförfarandet måste vara enhetligt". Kontrollen av att förordningarna följs ska "utövas av de organ som i respektive medlemsstat utsetts för detta ändamål. En lista över sådana organ ska tillställas övriga medlemsstater och kommissionen. De produkter som omfattas av denna förordning ska kontrolleras genom stickprovskontroller i alla försäljningsled samt under transporten. För ägg som importeras från tredje land ska kontroll genom sådan stickprovskontroll även ske vid tidpunkten för tullklarering. Efter kontroll ska kontrollanten på förpackningen fästa en banderoll som är försedd med en officiell stämpel med vissa uppgifter. Om värpdag anges på äggen (enligt ett särskilt godkännande) ska kontroll ske minst en gång varannan månad.

Vad gäller krav på lokaler och utrustning och de hygieniska kraven på äggen motsvarar dessa de regler som gällt redan tidigare. Bestämmelserna om bl.a. märkning och registerhållning är dock avsevärt mycket mer detaljerade.

Livsmedelsverket har sedan tidigare enligt livsmedelslagen varit central tillsynsmyndighet. Det har dock varit de lokala miljö- och hälsoskyddsnämnderna som i första hand har haft det direkta tillsynsansvaret för att reglerna har efterlevts. Uppgiften har inbegripit godkännande av livsmedelslokaler för packeriverksamhet, fastställande av egenkontrollprogram samt provtagning och inspektion. För provtagning och undersökning av om sorterade partier ägg uppfyller de

kvalitetskrav som följer av bestämmelserna har kommunerna i viss utsträckning använt sig av särskilda äggkontrollanter anställda av laboratorieföretaget SGS. För en person utan specialkunskaper är en *kvalitetskontroll* svår att genomföra och det krävs en viss träning för upprätthålla färdigheten att objektivt bedöma äggkvaliteten. Under 1997 hade 23 kommuner avtal med SGS, som genomförde kontroller av förpackade ägg på 31 packerier. Under samma år anlidade Livsmedelsverket företaget SGS för undersökning av 10 packerier som Livsmedelsverket med stöd av exportförordningen har tillsynsansvar för. Med beaktande av att det i Sverige finns ca 140 äggpackerier (denna uppgift är preliminär och bygger på de ansökningar som inkommit till Livsmedelsverket för tillstånd att bedriva packeriverksamhet enligt de nya handelsnormerna) motsvarar detta ungefär en tredjedel av tillsynsobjekten. I denna kontroll ingår i regel större packerier som har en betydande andel av marknaden. En försiktig uppskattning är att minst två tredjedelar av de ägg som säljs via handelsledet kommer från anläggningar där kommunen eller Livsmedelsverket har anlitat SGS för en stickprovsmässig kvalitetsbedömning av äggen. I övriga handelsled utför tillsynsmyndigheterna de kontroller som behöver göras.

Handelsnormerna innefattar vissa delar som berör producentledet. I de delar som inte berör producentledet utövar Livsmedelsverket "tillsyn och annan kontroll" över efterlevnaden. Som framgår av föregående avsnitt har regeringen föreslagit ändringar i livsmedelslagen som innebär att endast denna lag ska tillämpas (tillsyns-, sanktions- och avgiftsbestämmelser m.m.) och inte lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

Vid gränsdragningen mellan de centrala myndigheterna faller ansvaret för producentledet på Jordbruksverket. De frivilliga varianterna av märkningen i förordningarna förutsätter även granskning och kontroll ute hos berörda äggproducenter, t.ex. bedömning av produktionssystem och bursystem och om producenten märker äggen med värpdag. Jordbruksverket har delvis erfarenhet av vissa av dessa regler eftersom de är kopplade till regler för djurhållning, och på lokal nivå fullgör kommunala nämnder tillsyn enligt djurskyddslagen. Förutom kontroll av producenternas anläggningar ska den som utför denna kontroldel också hålla aktuellt register över producenterna och genomföra kontroller av registerhållningen hos producenterna.

Förordningarna innehåller i princip alla regler som specifikt behandlar ägg. Det finns dock ett separat kommissionsbeslut (94/371/EEG) som reglerar bl.a. försäljningsperiodens längd för hönsägg samt regler som berör program för kontroll av *restsubstanser* i

äggproduktionen (dir 96/23/EEG). Därutöver gäller även generella nationella regler om t.ex. lokalgodkännande och personalhygien.

Kvalitetskontrollen enligt förordningarna kräver att företagen som hanterar ägg själva har en utbyggd *egenkontroll*. Den offentliga tillsynen av producenter, packerier och senare led, måste ha kompetens att genom provtagning och revision av obligatoriskt förda uppgifter i register kunna kontrollera denna del. Det torde vara nödvändigt att specialiserad personal genomför denna del. Erfarenheten från anlitage av externt laboratorium för kvalitetsbedömning av ägg tyder på att denna del har fungerat väl och kompletterat tillsynsmyndighetens (Livsmedelsverkets eller kommunens) övriga kontroller. Problemet har varit att denna tjänst bara i ringa grad utnyttjats av kommunerna. Ett skäl till detta är priset på tjänsten vilken varierar mellan 2000-10000 kronor/ kontrollbesök beroende på var i landet packeriet ligger. Kostnaderna för denna kontroll täcks inte av nuvarande tillsynsavgift som för de flesta packerier är 1 750 kronor. Resekostnadernas andel i kostnaden för *specialistkontroll* är hög och kan hållas nere om flera kontroller på närbelägna packerier kan göras per dag. När en myndighet utför tillsynen på det lokala planet finns samordningsvinster att göra vid offentlig kontroll som inbegriper provtagning; provtagning av salmonella i hönsbesättningar hos producenter, revision av uppgifter som ska föras av producenter och förpackare, genomlysning och kontroll av förpackade ägg och restsustanskontroll. Vissa producenter driver även eget äggpackeri.

Sammanfattningsvis bör livsmedelsförordningens principer för fördelning av tillsynsansvar kunna tillämpas på äggförordningen, dvs de kommunala nämnderna utövar tillsyn över äggförordningens (och livsmedelslagens) regler vid olika typer av anläggningar. Tillsynsansvaret i fråga om äggpackerier kan på sikt överföras från Livsmedelsverket till kommunerna.

Det finns behov av att utse organ som är oberoende av de berörda producenterna och som uppfyller kraven i EN/45011. Enligt bestämmelserna (i kraft fr.o.m. den 1 maj 1998) ska dessa organ godkännas och övervakas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten.

2. Fjäderfäkött

Aktuella EG-regler om handelsnormer för fjäderfä återfinns i

- rådets förordning (EEG) nr 1906/90 om vissa handelsnormer för fjäderfäkött och
- kommissionens förordning nr 1538/91 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1906/90 för fjäderfäkött.

Dessutom innehåller EGs direktiv 92/116/EEG, som införlivats genom Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1994:11) med föreskrifter och allmänna råd om slakt m m av fjäderfä, hygienregler för fjäderfäkött. Vissa regler i förordningarna rör primärproduktionen, dvs Jordbruksverkets ansvarsområde, men huvuddelen av reglerna är att hänföra till livsmedelslagens tillämpningsområde. Dessa rör bl.a.

- klassificering av slaktkroppar och styckningsdetaljer, kvalitetsbedömning
- klassificering efter viktkategori, regler för viktangivelser på konsumentförpackningar
- uppgifter på handelsdokument
- beteckningar under vilka försäljning får ske
- villkor att uppfylla vad gäller märkning och presentation
- gränser för och kontroll av vattenupptagning
- behörigt kontrollorgan
- kontrollförfarande (alla handelsled samt under transport; kontroll av konsumentförpackningar inkl provtagningsregler och toleransgränser)
- frivillig märkning av produktionssystem
- krav på organ för kontroll av produktionssystem
- regler vid import.

Enligt grundförordningen ska varje medlemsstat utse behöriga myndigheter som ska ansvara för kontroll av att förordningens regler efterlevs (artikel 8). Dessa myndigheter ska bl.a. företa stickprovskontroll i alla handelsled och under transport samt i fråga om import vid tidpunkten för tullklarering.

Livsmedelsverket kungörelse om slakt innehåller bl.a. regler om godkännande av lokaler, besiktning, hygien (hantering, personal, lokaler) och tillsyn.

I den del som rör förordningarna ansvarar *Jordbruksverket* för producentledet. Med stöd av 26 a § förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter har *Livsmedelsverket* hittills utövat tillsyn och kontroll över efterlevnaden av förordningarna, i den mån de innehåller regler inom det ansvarsområde som följer av bestämmelserna i livsmedelslagen. Regeringens förslag om ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar innebär att endast denna lag ska tillämpas.

Livsmedelsverkets tillsynsansvar över efterlevnaden av förordningarna har hittills således formellt sträckt sig över alla led efter producentledet men utövas idag endast vid de anläggningar där verket enligt 38 och 46 §§ livsmedelsförordningen utövar tillsyn över regler som utfärdats med stöd av livsmedelslagen (dvs. verkets kungörelse om slakt av fjäderfä). I övriga anläggningar har *kommunen* tillsynsansvaret.

När det gäller Livsmedelsverkets kungörelse om slakt av fjäderfä utövar Livsmedelsverket tillsyn över slakterier, storskaliga styckningsanläggningar och vissa småskaliga styckningsanläggningar som är integrerade med slakteri.

Totalt finns i landet 26 fjäderfäslakterier, varav hälften är storskaliga och hälften småskaliga. Vid dessa krävs tillsyn av veterinär. Det finns endast en storskalig styckningsanläggning för fjäderfäkött (även där veterinär tillsyn) samt ett antal småskaliga styckningsanläggningar (inget krav på veterinär kompetens; vissa dock integrerade med slakteri där veterinär kompetens finns). Samtliga anläggningar är lokaliserade till södra Sverige (Mälardalen och söderut).

Tillsynen över förordningarnas och slaktkungörelsens regler är väl integrerad vid de anläggningar där Livsmedelsverket utövar tillsyn. Företagets egenkontroll utgör basen för denna. Huvuddelen av kontrollbehovet avseende förordningens regler ligger i slakt- och styckningsledet.

För kontroll av *frivillig märkning* med produktionssystem finns en möjlighet att använda organ som utses av medlemsstaten, under förutsättning att nödvändiga garantier för att dessa organ är oberoende gentemot producenterna kan uppfyllas (artikel 5.6 i 1906/90). Enligt tillämpningsförordningen (artikel 12) ska sådana organ uppfylla de kriterier som fastställs i europeisk standard 45011. Organen ska godkännas och kontrolleras av den behöriga myndigheten. Hittills har inte någon diskussion förts om anlåtande av organ.

Sammanfattningsvis bör livsmedelsförordningens principer för fördelning av tillsynsansvar kunna tillämpas på förordningen, dvs olika tillsynsmyndigheter ansvarar för tillsyn enligt förordningen vid olika typer av anläggningar. Livsmedelsverket kommer därmed att utöva tillsyn över efterlevnaden av reglerna i förordningen (och livsmedelslagen)

vid slakterier och större styckningsanläggningar och kommunerna i övrigt.

Behov av att utse organ för vissa uppgifter bedömer kommittén för närvarande inte föreligga.

3. Mjök

Aktuella regler finns i rådets förordning (EG) nr 2597/97. Denna innehåller regler om bl.a. tillåtna beteckningar på mjök och om fetthalter (lättnmjök högst 0,5 % fett m m). Förordningen gäller i alla handelsled.

Huvuddelen av kontrollen av förordningens regler bör äga rum i samband med att mjöken förpackas vid mejerierna. Där kontrolleras även regler som utfärdats med stöd av livsmedelslagen, t.ex. hygienregler och regler om berikning.

Livsmedelsverket har enligt livsmedelsförordningen tillsyn över ett åttiotal storskaliga mejerier, de kommunala nämnderna över småskaliga mejerier och alla verksamheter som saluhåller mjök i senare led.

Tidigare gällde liknande regler utfärdade med stöd av livsmedelslagen. Ansvaret för kontrollen av mjökförordningens regler kan fördelas i enlighet med livsmedelsförordningens principer, dvs fördelas mellan myndigheterna beroende på vilket slag av anläggning det är frågan om. Livsmedelsverket kommer därmed att utöva tillsyn över förordningens (och livsmedelslagens) regler vid större mejerier och kommunen vid övriga verksamheter.

Mjökförordningen saknar bestämmelser om överlämnande av tillsynsuppgifter till särskilda organ, men kontrollen av tillåtna beteckningar och fetthalter liknar den kontroll som på andra områden kan utföras av oberoende organ.

4. Bredbara fetter

Aktuella regler finns i kommissionens förordning (EG) nr 2991/94.

Förordningen innehåller detaljerade regler för smör och margarin i olika fetthaltsklasser. Förordningen gäller i alla handelsled. Förordningens regler liknar närmast reglerna i en livsmedelsstandard, dvs den anger vilka krav som gäller för en vara med en viss beteckning. Reglerna är dock betydligt mer detaljerade än de nationella regler som tidigare gällde för produkterna.

Produkter tillverkas idag både vid anläggningar där Livsmedelsverket har tillsyn (inom mejeriområdet och anläggningar för större

vegetabiliebaserade produkter) och anläggningar där kommunerna utövar tillsyn.

Ansvar för kontrollen av reglerna i förordningen om bredbara fetter kan fördelas i enlighet med livsmedelsförordningens principer (dvs ansvar beroende på slag av anläggning). Detta innebär att Livsmedelsverket utövar tillsyn över förordningens (och livsmedelslagens) regler vid större mjölkproduktanläggningar och vissa större anläggningar som tillverkar vegetabiliebaserade produkter, medan kommunerna utövar tillsyn vid övriga anläggningar.

Kontroll av nationella regler om kvalitetsnivåer - vilka saknas i Sverige - kan överlämnas till särskilda organ.

Rådet och kommissionen har även utfärdat detaljerade tillämpningsförfordningar om skydd för vissa beteckningar på mjölkprodukter. Reglerna liknar förbehållna beteckningar som beslutas med stöd av livsmedelslagen. Även i dessa fall bör den myndighet som utövar tillsyn över en viss anläggning ansvara för tillsyn över förordningarnas regler, dvs. normalt den kommunala nämnden.

5. Vin- och spritområdet

Grundläggande EG-regler finns i ett stort antal förordningar om vin, mousserande vin, aromatiserade viner, likörviner och spritdrycker med en alkoholhalt över 15 volymprocent.

Förordningarna är mycket omfattande och detaljerade och innehåller regler om bl.a.

- metoder för vinframställning
- krav på sammansättning
- tillsatser
- alkoholhalt
- analyser/intyg
- märkning och presentation
- ursprungsbeteckningar
- kvalitetskontroll
- tillsyn av tillverkningsanläggningar
- redlighetskontroll.

EG-förordningarna saknar regler om avgifter och om överlämnade av tillsynsuppgifter till organ.

Utöver förordningarnas regler måste i varje verksamhet (tillverkningsanläggning, grossist, detaljist och restaurang) även sådana regler kont-

rolleras som har utfärdats med stöd av livsmedelslagen, t.ex. ytterligare märknings- och tillsatsbestämmelser och lokalkrav.

Enligt förordningen om EG:s jordbruksförordningar har Livsmedelsverket hittills utövat tillsyn över att reglerna i sådana förordningar följs. Enligt förslaget till ändring i livsmedelslagen m fl lagar ska enbart livsmedelslagens regelverk bli tillämpligt.

I fråga om tillsyn över regler utfärdade med stöd av livsmedelslagen har Livsmedelsverket enligt livsmedelsförordningen ansvar för tillsyn dels vid tillverkningsanläggningar för bl.a. vin och spritdrycker (ett tiotal), dels över den hantering som bedrivs av Systembolaget AB. De kommunala nämnderna utövar tillsyn över övriga verksamheter, dvs bl.a. grossister (något hundratal; flertalet i de största städerna) och restauranger.

Inom EU finns inte gemensamma bestämmelser för andra alkohol-drycker såsom öl, cider och fruktvin. För dessa produkter gäller de generella livsmedelsbestämmelserna.

Ansvarsfördelningen kan anges i livsmedelsförordningen i enlighet med nuvarande principer, dvs. tillsynsansvaret fördelas mellan myndigheterna beroende på vilken typ av anläggning det gäller. Tillsynsbehovet bedöms vara störst vid tillverkningsanläggningar och hos sådana grossister som förpackar och märker vin och spritdrycker och bör i denna del ligga på Livsmedelsverket. De kommunala nämnderna bör ansvara för övrig tillsyn.

6. Frukt och grönsaker

Inom ramen för organisationen av den gemensamma marknaden för frukt och grönsaker har EG beslutat ett stort antal förordningar med handelsnormer för frukt och grönsaker. Förordningarna innehåller främst kvalitetskriterier som produkterna måste uppfylla, t.ex. i fråga om klassificering i klass A eller B (storlek, färg etc.) och ska kontrolleras i alla handelsled, således även vid försäljning till konsument. Avsikten med tillämpningen av normerna är att hålla undermåliga kvaliteter borta från marknaden, att produktionen ska styras av konsumenternas krav och att handelsförbindelser ska underlättas.

I dessa handelsnormer ingår även sådana uppgifter som förekommer i andra sammanhang inom livsmedelslagstiftningen, t.ex. uppgift om ursprung. Det kan därför vara av intresse att diskutera i vilket sammanhang dessa uppgifter ska kontrolleras: inom ramen för kontrollen av kvalitetskriterierna (Jordbruksverkets ansvarsområde) eller inom ramen för kontrollen av livsmedelslagens bestämmelser.

I dagens läge kontrolleras reglerna i förordningarna av Jordbruksverket; detta gäller även regler om ursprung m.m. Även denna typ av uppgifter är dock att betrakta som led i kvalitetsklassificeringen. Under hand har inhämtats att kontrollen i Jordbruksverkets regi hittills koncentrerats på producent- och grossistledet men är på väg att utvidgas även till detaljhandelsledet. Därmed torde kraven i förordningarna vara uppfyllda i sin helhet. Något behov av kontroll inom ramen för livsmedelslagstiftningen - i Livsmedelsverkets eller de kommunala nämndernas regi - torde inte föreligga. Detta synsätt överensstämmer med det som man har på frågan om kontroll i t.ex. Danmark. Frågan behöver därmed inte föranleda några andra ställningstaganden i denna utredning.

7. Ekologisk produktion

Aktuella EG-regler finns i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel. Förordningen innehåller detaljerade regler (hittills endast på vegetabilieområdet) för

- produktion, bl.a. tillåtna råvaror och tillsatser
- märkning
- import från tredje land
- kontrollsystem och minimikrav på kontrollåtgärder.

Enligt EG-förordningen ska alla, som producerar, bereder eller importerar varor, försedda med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktion, underkastas ett system för regelbunden kontroll. Denna ska uppfylla gemenskapens minimikrav och utföras av särskilt utsedda kontrollmyndigheter och/eller av godkända övervakade kontrollorgan. Organen ska uppfylla kraven i EN 45011. Alla stadier av produktion och marknadsföring ska kontrolleras. Det bör dock särskilt påpekas att förordningen bygger på att en frivillig märkningsuppgift lämnas som går utöver ordinarie krav enligt livsmedelslagstiftningen.

Förordningen kompletteras av lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter och förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter.

Lagen innehåller bl.a. regler om rätt till tillträde, föreläggande och förbud och straff och medger även att vissa tillsynsuppgifter (dock ej myndighetsutövande) överlämnas till enskilt kontrollorgan som är juridisk person. Avsikten är att särregleringen i denna lag ska bestå och

inte - som fallet är för andra EG-förordningar - integreras i livsmedelslagen.

Jordbruksverket ansvarar enligt regeringsförordningen för de delar som hänför sig till primärproduktionen. Konsumentverket utövar tillsyn i fråga om marknadsföring. Livsmedelsverket och kommunal nämnd utövar tillsyn inom det ansvarsområde som följer av bestämmelserna i livsmedelslagen.

Omfattande förändringar i regeringsförordningen har beslutats i december 1997. Förordningen innebär numera inom livsmedelsområdet

- att verket utför uppgiften som behörig myndighet
- att Livsmedelsverket får meddela föreskrifter som komplettering till EG-förordningen
- att tillsyn får överlämnas till ett godkänt enskilt kontrollorgan som är juridisk person (beslut av Livsmedelsverket)
- att verket utövar tillsyn över sådant kontrollorgan.

Livsmedelsverket har i februari 1998 beslutat bl.a. regler för ansökan om godkännande som kontrollorgan för ekologiskt framställda livsmedel och att godkänt kontrollorgan får ta ut avgifter för sin tillsyn enligt taxa som (efter förslag av kontrollorganet) fastställs av verket.

I praktiken innebär detta att godkända organ på uppdrag av Livsmedelsverket kontrollerar att produkter uppfyller kraven i EG-förordningen om ekologiska produkter. Detta ska ske även på anläggningar som de kommunala nämnderna har tillsyn över i fråga om livsmedelslagens regler, t.ex. lokalgodkännande och allmänna märkningsföreskrifter. Den kommunala nämnden ansvarar dock för att kontroll av att det inte säljs livsmedel som uppges vara ekologiskt producerade men som inte omfattas av kontrollsystemet.

Frågan om fördelning av tillsynsuppgifter och anlitande av enskilt organ har diskuterats ingående av berörda organisationer och den lösning som framgår ovan synes vara väl förankrad. Bl.a. finns sedan längre väl inarbetade organ för kontroll (KRAV, Demeterförbundet) som under lång tid bedrivit kontroll enligt organisationernas regler, även inom primärproduktionen. Förordningen om ekologisk produktion föranleder inte något ytterligare ställningstagande.

8. Geografiska beteckningar, ursprungsbeteckningar och särartsskydd.

Regler finns i rådets förordningar (EEG) nr 2081/92 och 2082/92. Förordningarna kompletteras på nationell nivå genom lagen (1995:1336)

och förordningen (1995:1345) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, m.m.

Lagen innehåller samma sanktionsmöjligheter som livsmedelslagen. Avgifter får tas ut för tillsyn. Avsikten är att särregleringen i denna lag ska bestå och inte - som fallet är för vissa andra EG-förordningar - integreras i livsmedelslagen.

Förordningarna innebär att vissa beteckningar kan få ett särskilt skydd efter ansökan till kommissionen. Detta innebär att endast produkter som uppfyller den registrerade kravspecifikationen får säljas. Beteckningarna kan t.ex. innehålla namnet på en region eller en ort eller ange en speciell särart hos ett livsmedel.

För kontrollen kan särskilda privata organ utses. Organen ska uppfylla kraven i standarden EN 45011

Kostnaderna för kontrollen ska bäras av de producenter som använder de skyddade beteckningarna.

EG-förordningarna förutsätter kontroll inte bara av framställningen av produkterna utan också av märkningen. Både Livsmedelsverket och de kommunala nämnderna ska ha tillsyn över att reglerna i förordningarna följs. Lagen ger möjlighet att överlämna tillsyn till annan myndighet (närmast Jordbruksverket eller länsstyrelserna för vissa produkter som inte är livsmedel) eller till ett enskilt kontrollorgan. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats i regeringsförordningen.

Systemen med skydd för geografiska beteckningar och särart har inte fått genomslag i Sverige. Totalt har hittills 440 produkter skyddats av kommissionen, varav en enda svensk produkt (Svecia). Med tanke på det låga antalet produkter har det hittills inte bedömts finnas anledning att överväga annan ansvarsfördelning i fråga om tillsynen eller att överlämna vissa uppgifter till enskilt organ.

9. Fisk

Grunden för kontrollen på fiskets område står att finna i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt denna ska kontroll utföras som bl.a. innefattar bedömning av fiskens kvalitet samt storlekssortering. Ett antal förordningar har utfärdats med detaljerade kvalitetsstandarder. Enligt den utredning som gjorts om gränsdragningen mellan Fiskeriverkets och Livsmedelsverkets ansvarsområden faller två av dessa inom Livsmedelsverkets ansvarsområde. De är:

- förordning (EEG) nr 2136/89 om gemensamma handelsnormer för konserverade sardiner, och

- förordning (EEG) nr 1536/92 om gemensamma handelsnormer för konserverad tonfisk och bonitto.

Förordningarna innehåller bl.a. definitioner och märkningsregler. Liknande regler utfärdas inom landet med stöd av livsmedelslagen och hör hemma i den normala livsmedelskontrollen. Enligt de ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar som initierats ska kontrollen av dessa förordningar ske enligt livsmedelslagens regelverk.

För närvarande tillverkas produkter som omfattas av förordningarna endast vid en anläggning i Sverige. Livsmedelsverket utövar enligt reglerna i livsmedelsförordningen tillsyn vid denna anläggning. Denna ansvarsfördelning bör bestå.

De två ovan nämnda förordningarna rör konserverade produkter. För produktion och övrig hantering av fiskvaror finns hygienbestämmelser som grundar sig på EG-direktiv i en kungörelse som beslutats av Livsmedelsverket. Enligt denna kungörelse ska fiskvaror genomgå en organoleptisk undersökning vid landning eller före första saluhållande. Kravet på organoleptisk kontroll ska dock anses uppfyllt om fiskvarorna utan anmärkning genomgått den landningskontroll som ska utföras enligt rådets förordningar om den gemensamma organisationen för fiskeri- och vattenbruksprodukter och om gemensamma handelsnormer.

Landningskontroll sker vid landning av fisk från nationella fiskefartyg, från fiskefartyg från EU-land eller från tredje land. Denna landningskontroll regleras i föreskrifter som beslutats av Fiskeriverket och utförs i Fiskeriverkets regi. Några problem med ansvarsfördelningen har inte aktualiserats.

10. Ursprungsmärkning av nötkött

Rådets förordning (EG) nr 820/97 om märkning av nötkött m.m. syftar till att förbättra insynen i villkoren för produktionen och saluföringen av nötkött och därigenom ”återupprätta balansen” på marknaden för nötkött och nötköttsprodukter. Förordningen är tillämplig på försäljning av nötkött till konsument.

Förordningen är indelad i avdelningar. Avdelning I innehåller bestämmelser om identifiering och registrering av nötkreatur i djurhållningen/primärproduktionen. Avdelning II behandlar märkning av nötkött och nötköttsprodukter, dvs. Livsmedelsverkets ansvarsområde.

Kommissionen har utfärdat förordningar med tillämpningsföreskrifter om bl.a. kontroller och sanktioner. Enligt Kommissionens förordning (EG) nr 2406/97 får nötkött som har märkts i enlighet med

tidigare system saluföras tills den nya ordningen börjar tillämpas utan ändring av den tidigare märkningen.

Det system för frivillig märkning och kontroll av nötkött som föreskrivs i förordningen ska tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1998. Från denna tidpunkt ska kontroll ske av att märkningsbestämmelserna efterlevs.

Märknings- och kontrollsystemet gäller t.o.m. utgången av 1999, men medlemsstaterna är inte tvingade att införa det under denna tid. Medlemsländerna kan dock göra förordningens regler obligatoriska för kött som är producerat inom det egna landet fr.o.m. den 1 juli 1998.

Om aktörerna på marknaden fr.o.m. den 1 juli 1998 väljer att frivilligt använda sig av den typ av märkningsuppgifter som förordningen avser måste också förordningens regler följas, även om medlemsstaten inte har fattat beslut om att göra reglerna obligatoriska.

Märkning med uppgift om köttets ursprung enligt förordningen avses bli obligatorisk inom hela EU fr.o.m. den 1 januari 2000. Dessförinnan ska förordningens regler utvärderas och ett nytt förslag lämnas av kommissionen. Detta förslag till slutliga regler ska notifieras i enlighet med internationella förpliktelser.

Regeringen har utsett Livsmedelsverket att fr.o.m. den 1 augusti 1997 vara *behörig myndighet för godkännande av märknings- och kontrollsystem*.

Den som vill märka konsumentförpackat nötkött med vissa kännetecken, exempelvis ursprung eller produktionsförhållanden, måste först lämna in en specifikation som ska godkännas av Livsmedelsverket. En sådan specifikation kan lämnas in t.ex. av en butikskedja eller av en organisation, dvs. en grupp samverkande aktörer i nötköttsbranschen. I specifikationen ska anges

- uppgifter som ska finnas på etiketten
- åtgärder som ska vidtas för att garantera att dessa uppgifter är korrekta, t.ex. att ”svenskt kött” verkligen är svenskt
- kontrollsystem som ska tillämpas i alla produktions- och försäljningsled, däri inbegripet de kontroller som ska utföras av ett oberoende organ
- sanktioner som en organisation kommer att vidta mot en medlem som inte följer specifikationen.

Samma regler gäller för nötkött som kommer från andra EU-länder och märks här, dvs aktör/organisation ska få en specifikation godkänd som kan garantera att köttets ursprung kan spåras. Det förutsätter att Livsmedelsverket har fått information om och erkänt den specifikation, som godkänts av det andra landet. På samma villkor får konsumentförpackningar med nötkött, som märkts i ett annat land, säljas här: Specifika-

tionen ska vara godkänd i utförsellandet och Livsmedelsverket ska i förväg ha fått tillräcklig information om att ett betryggande märkningsförfarande har använts.

Vad gäller *kontrollens organisation* är huvudregeln enligt förordningen, att kontrollåtgärderna ska utföras av ett oberoende organ som sökanden har utsett och som är godkänt av Livsmedelsverket. Ett sådant organ ska senast den 31 december 1999 uppfylla de kriterier som anges i den europeiska normen EN/45011. Det organisationsalternativ som anvisas i förordningen är att regeringen beslutar att det oberoende organets kontroller ersätts av en behörig myndighetskontroller.

Kostnaden för de kontroller som föreskrivs i förordningen ska bäras av den aktör/organisation som använder märkningssystemet.

I Sverige märks huvuddelen av allt nötkött i butikerna. Till skillnad från vad som gäller i många andra länder behöver därför kontrollen ha sin tyngdpunkt i butiksledet. Underlag för märkningen hämtas i den dokumentation som lämnas i tidigare led (styckningsanläggningar och slakterier).

Kommittén förordar att kontrollen organiseras enligt förordningens huvudalternativ:

Märkning av nötkött är tills vidare frivillig och beroende av initiativ från branschens aktörer/organisationer. Vid frivillig märkning ska dock dessa enligt förordningen utforma specifikationer avseende märkningsuppgifter och kontrollåtgärder. Visserligen öppnar förordningen också en möjlighet för behörig myndighet (Livsmedelsverket) att utforma specifikationer, men de får inte vara obligatoriska att använda. Det kan därför sägas att efterfrågan på kontroll genereras av marknadens aktörer/organisationer. Dessa har fördel av att märkningen fungerar som ett konkurrensmedel på marknaden och bör - inom föreskrifternas ram - avgöra vilka kostnader som ska läggas ner på kontrollen enligt förordningen. Dessa förhållanden talar för att den direkta kontrollen enligt de specifikationer som har utformats av aktörer/organisationer - för godkännande av Livsmedelsverket - inte betraktas som ett offentligt åtagande. En grundtanke i förordningen är att så långt möjligt begränsa myndighetsinsatserna. Huvudansvaret för märknings- och kontrollsystemet läggs på marknadens aktörer/organisationer.

Detaljerat specificerade kontrollåtgärder förekommer inom flera områden och kan sägas vara karaktäristiska för EGs jordbruksförordningar, som i flera fall möjliggör att enskilda organ genomför föreskrivna kontroller. Utredningen ser inga nackdelar med att provtagning, analys dokumentkontroll och liknande åtgärder som syftar till att ta fram underlag för att bedöma om bestämmelserna efterlevs sköts av enskilda organ, förutsatt att de är "oberoende" och uppfyller före-

skrivna kvalitetskrav (EN/45011). Det finns fördelar med att specialiserad kunskap kan byggas upp för sådana kontrollåtgärder utanför tillsynsmyndigheterna, som därmed kan koncentrera sin verksamhet på myndighetsutövning, rådgivning och information. I det perspektivet är det önskvärt att kontrollen av ursprungsmärkning av nötkött organiseras så, att utvecklingen av oberoende organ underlättas.

Huvudalternativet i förordningens kontrollsystem kan betecknas som en organisation "på marketens villkor", men den begränsar inte tillsynsmyndigheternas ansvar för att kontrollera märkning i andra avseenden. Förordningen förutsätter att marketens aktörer/organisationer vidtar sanktioner mot "varje medlem som inte följer specifikationerna" för kontroll av ursprungsmärkning. Vid behov kan även tillsynsmyndigheten besluta om åtgärder vid överträdelser.

Det kan emellertid också förekomma kött, märkt med förordningens märkningsuppgifter, trots att någon specifikation inte har godkänts. Sanktioner mot andra företag än de som är medlemmar i branschorganisationer är en uppgift för den normala tillsynen, som när det gäller butikerna är en kommunal uppgift. Livsmedelsverket har i det avseendet även i fortsättningen direkt tillsyn över slakterier och större anläggningar och dessutom ansvar för att godkända organ fullgör sina uppgifter.

Regeringen beslutade i mars 1998 att 24 § 3 stycket i förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter ska ha följande lydelse:

"Livsmedelsverket skall utföra de uppgifter som enligt avdelning II i rådets förordning (EG) nr 820/97 ankommer på en behörig myndighet eller, enligt artikel 17 i förordningen, en medlemsstat. Livsmedelsverket skall vid anläggningar som står under verkets direkta tillsyn även utföra de uppgifter som ankommer på ett sådant oberoende kontrollorgan som avses i artikel 14 i nämnda förordning."

7 Tillsynens finansiering

Det nuvarande avgiftssystemet har många brister. Kommittén föreslår att uppgiften att bestämma avgifterna för anläggningar under kommunal tillsyn decentraliseras till kommunerna. Utgångspunkten bör vara att kommunerna får ta ut avgifter för att täcka kostnader för prövning och tillsyn, så att verksamheten får den omfattning och inriktning som livsmedelshanteringens risker och redlighet kräver. Ett andra syfte med avgifterna bör vara att skapa incitament för bättre efterlevnad av reglerna. Motsvarande befogenhet bör ges Livsmedelsverket avseende verkets direkta tillsyn.

Livsmedelslagen 29 a § - förslag:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn enligt lagen, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Sådana avgifter får också avse en myndighets kostnader för prövning enligt lagen, föreskrifterna eller förordningarna.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

(Ytterligare revideringar behöver göras i förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn).

Kommittén utgår från att vissa uppgifter i samband med tillämpningen av livsmedelslagen även i fortsättningen kommer att vara skattefinansierade. Kommittén beräknar att avgiftsuttaget för den tillsyn som kan avgiftsfinansieras vid full kostnadstäckning för 400 000 tillsynstimmar behöver öka med närmare 140 miljoner kronor. Avgiftsintäkterna minskar belastningen på kommunernas budget; det innebär att den s.k. finansieringsprincipen kan tillämpas och att statsbidragsramen kan minskas med motsvarande belopp.

Kommunerna överför nu 15 % av sina avgiftsintäkter (ca 14 miljoner kronor) till Livsmedelsverket för att finansiera centrala myndighetsuppgifter. Dessa uppgifter bör enligt kommitténs mening betraktas som statliga åtaganden och anslagsfinansieras. Stickprovskontroller bör liksom nu i huvudsak anslagsfinansieras.

7.1 Bakgrund

Under 1980-talet gällde den s.k. kontrollkungörelsen som gav miljö- och hälsoskydds nämnderna rätt att ta ut avgifter för provtagning och undersökning, upp till en högsta tillåten årskostnad per anläggning. Andra uppgifter som en kommun utförde inom livsmedelstillsynen - t.ex. godkännande av livsmedelslokal och inspektioner av livsmedelsanläggningar - betalades av skattemedel.

Kontrollkungörelsen delade in livsmedelsanläggningar i fyra grupper efter behovet av kontroll. Till de båda grupperna med den ur livsmedelshygienisk synpunkt mest känsliga verksamheten hänfördes bl.a. charkuterifabriker, slakterier och anläggningar för industriell tillverkning av färdiglagad mat. Inom de fyra grupperna fanns tre storleksklasser, beroende på antal anställda.

Riksdagen beslutade våren 1989 om ändringar i livsmedelslagen. Under den nya rubriken "Avgifter för myndighets verksamhet" lämnades i 29 a § ett bemyndigande att besluta om avgifter (1989:461):

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Regeringen får föreskriva att kommun skall ombesörja uppbörden av avgifter för den statliga tillsynen".

I regeringens proposition 1988/89:68 om livsmedelskontroll bedömdes att de avgiftsnivåer som då gällde enligt kontrollkungörelsen gjorde det möjligt att ta ut totalt 60 miljoner kronor per år i avgifter för provtagning och undersökning. Det faktiska uttaget uppskattades emellertid till bara 25 miljoner kronor. I propositionen föreslogs förändringar i avgiftssystemet för att bättre anpassa avgiften efter kontrollbehovet och undersökningskostnaden. Mer avgifter skulle tas ut för att bl.a. intensifiera redlighetskontrollen genom fler kemiska analyser. Med hänsyn till behovet av en skärpt och likartad livsmedelskontroll över hela landet ansågs det inte lämpligt att överlåta till kommunerna att bestämma finansieringen. Riksdagen tillstyrkte förslagen men ville ha en särskild redovisning av den närmare utformningen av avgiftsfinansieringen.

Regeringen gav Livsmedelsverket i uppdrag att utforma avgiftssystemet (i samråd med RRV) med sikte på att 60 miljoner kronor/år skulle tas ut i avgifter. Vid bedömningen av nivån på de nya avgifterna vägrade departementschefen in det stöd för tillsynsmyndigheterna som utnyttjandet av egentillsynen i den offentliga kontrollen innebär.

En principiell nyhet var att kommunerna ålades att sköta uppbörden av avgiftsmedel som avsågs täcka kostnaderna för vidgade centrala

uppgifter i livsmedelstillsynen. 15 % av kommunernas avgiftsintäkter skulle enligt riksdagsbeslutet överföras till Livsmedelsverket för att bygga ut Livsmedelsverkets personalresurser med ytterligare livsmedelstekniker samt förstärka den centrala samordningen (bl.a. genom ett rapporteringssystem) och stödet till kommunerna (genom rådgivning, information och metodutveckling).

7.2 Nuvarande finansiering av livsmedelstillsynen

7.2.1 Avgifter

Livsmedelsverket redovisade i juni 1989 för regeringen en rapport med förslag till nytt avgiftssystem (rapport 1989:10). Sedan hänsyn tagits till ökade kostnader till följd av inflation, moms och kontrollprogram (6, 10 resp 5 miljoner kronor) räknades den samlade möjliga avgiftsintäkten upp från 60 till 81 miljoner kronor. Det innebar i stort sett en tredubbling av intäkterna, motsvarande den ambitionsnivå som var möjlig enligt det gamla avgiftssystemet. Intäkterna skulle även fortsättningsvis användas för provtagning och undersökning.

Till grund för indelningen i grupper lades nu inte bara en bedömning av den hygieniska risken utan också av redlighet. Verksamhetens riskkaraktär bedömdes med hänsyn till komplexitet och produkternas geografiska spridning. Inom de fyra riskgrupperna kunde sedan avgifterna sättas på grundval av omsättning och i vissa fall antal anställda. Livsmedelsverket framhöll att den obligatoriska egenkontrollen har störst omfattning inom den industriella tillverkningen, vilket får betydelse för behovet av myndighetstillsyn. Därför behövde den årliga avgiften inte differentieras mellan grupperna i samma utsträckning som hade blivit fallet utan obligatorisk egentillsyn.

Enligt förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m., som trädde i kraft den 1 juli 1990, ska tillsynsmyndigheterna - Livsmedelsverket och miljö- och hälsoskyddsnämnden - ta ut en årlig tillsynsavgift av den som driver verksamhet i en godkänd livsmedelslokal. Avgiften varierar mellan 1 500 kronor för detaljhandel som säljer färdigpaketerade produkter och 36 000 kronor för de största företagen inom styckning, charkuteri, mejerivaror, glass, färdiglagad mat och liknande. Avgiften ska miljö- och hälsoskyddsnämnden använda för provtagning och undersökning. Denna begränsning av hur avgiften får användas gäller inte Livsmedelsverket, men verket har hittills följt

samma princip. Årsavgiften ska också täcka kostnaden för fastställande och fortlöpande anpassning av kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten kan sätta ner avgiften för verksamhet som har högst två årsarbetskrafter och ringa tillsynsbehov.

15 % av de årliga tillsynsavgifterna ska kommunerna överföra till Livsmedelsverket för att bekosta verkets samordnande tillsynsaktiviteter och vissa specialister i den centrala tillsynen.

Tillsynsmyndigheten bestämmer vilken avgift som enligt Livsmedelsverkets föreskrifter skall tas ut för varje avgiftspliktig verksamhet. En kommuns beslut om avgift får överklagas till länsstyrelsen och därefter till länsrätt, som också är första instans för överklaganden av Livsmedelsverkets avgiftsbeslut. De överklaganden som görs avser ofta beslut om inplacering i avgiftsgrupp.

Första gången en livsmedelslokal godkänns får en avgift tas ut som högst motsvarar en årlig tillsynsavgift. Om verksamheten eller lokalen ändras väsentligt och ett förnyat godkännande krävs, får en avgift tas ut som högst motsvarar en halv tillsynsavgift. För tillstånd till livsmedelshandling utanför godkänd livsmedelslokal (t ex marknader)⁹⁶ beslutar varje kommun om en administrativ avgift. I den normala livsmedelstillsynen som förekommer i alla kommuner är det endast i ett fall - vid uppföljande provtagning - möjligt att ta ut ersättning för "de verkliga kostnaderna". Begreppet är oklart men torde tillämpas med en snävare innebörd än "full kostnadstäckning".

Kontrollen av animaliska livsmedel som importeras från länder utanför EU sker vid 14 gränskontrollstationer. Kommunen får ersättning för kontrollen enligt de villkor som Livsmedelsverket föreskriver. Avgiften bestäms i taxa som fastställs av kommunen. Enligt EG-direktiv 90/675/EEG⁹⁷ skall "alla kostnader" betalas av den som för in varorna.

⁹⁶ Livsmedelsförordningen 16 §.

⁹⁷ Förordning (1994:1717) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land.

7.2.2 Uppgifter om kommunala kostnader och intäkter

I riksdagsbeslutet 1989 om livsmedelskontrollen konstaterades att det fanns behov av ett rapporteringssystem som ger tillsynsmyndigheterna information om tillståndet inom livsmedelshanteringen. Livsmedelsverket fick i uppdrag att utforma rapporteringen, i vilken länsstyrelserna sågs som en viktig länk.⁹⁸ Kommunernas rapportering ska, enligt Livsmedelsverkets anvisningar, grundas på uppgifter i bokslutet. Den information som Livsmedelsverket har inhämtat innehåller bl.a. uppgifter om kostnader för tillsyn och laboratorieanalyser m.m. och om hur mycket avgifter som tas in. Redovisningen nedan grundas på dessa uppgifter, som har hämtats från Livsmedelsverkets årliga rapporter om kommunernas livsmedelstillsyn, främst avseende de fyra senaste åren.

Enligt Livsmedelsverkets sammanställning av de uppgifter som kommunerna har redovisat om livsmedelstillsynen tog kommunerna in 80, 79 resp 73 miljoner kronor i avgifter de tre åren 1996, 1995 och 1994, motsvarande resp 54 %, 52 % och 54 % av de totala kostnaderna för livsmedelstillsynen. Av tillsynsavgifterna redovisades de tre åren 30, 31 resp 37 % under rubriken ”Analysk. = kostnader för analyser” i Livsmedelsverkets rapport. I vad mån tillsynsavgifterna används för avsett ändamål - provtagning och undersökning - framgår således inte av den rapportering som kommunerna lämnar till Livsmedelsverket.

⁹⁸ Prop 1988/89:68 s. 49.

Sedan det nuvarande avgiftssystemet trädde i kraft har kommunerna redovisat följande uppgifter i sin rapportering till livsmedelsverket:

Tablå 7.1 Kommunernas avgiftsintäkter och tillsynskostnader						
År	Års- arbeten	Analys- kostnader	Tillsyns- avgifter*	Kostnader för livs- medels- tillsynen	Avgifter för lokal- god- kännande	Avgifter för § 16- tillstånd
	(Antal)	(Milj kr)	(Milj kr)	(Milj kr)	(Milj kr)	(Milj kr)
1990	284					
1991	313					
1992	328					
1993	**	17,9	73	112	4,7	2,2
1994	332	26,7	73	135	5,9	3,3
1995	332	24,8	79	152	4,9	3,7
1996	338	24,1	80	148	4,9	3,3

* Exkl. 15 %

** Uppgift lämnades inte

Rapporteringssystemets uppgifter om kommunernas tillsynskostnader ska grundas på bokslut. Uppgifterna är emellertid osäkra, eftersom grundmaterialet som hämtats från den kommunala redovisningen inte är anpassat till informationsbehovet i livsmedelstillsynen. För att få fram mer tillförlitliga uppgifter har Kommunförbundet hösten 1997 gjort en enkätundersökning.⁹⁹ Enligt denna var 1996 avgiftsintäkterna inom livsmedelstillsynen (44 % av totalt 235,5 miljoner för miljö- och hälsoskyddsområdet) 104 miljoner, dvs. 10 miljoner kronor mer än som för det året, enligt tablå 7:1, rapporterades till Livsmedelsverket (94 miljoner kronor - 15 % = 80 miljoner kronor). Kostnadstäckningen beräknades 1996 vara 47 % av bruttokostnaderna, som således skulle vara ca 220 miljoner kronor (47 % av 220 miljoner kronor = 104 miljoner kronor); denna bruttosiffra får antas innefatta analyskostnader.

Med utgångspunkt i de mer tillförlitliga uppgifterna om personalresurser har Kommunförbundet gjort en beräkning av kommunernas totala kostnader för livsmedelstillsynen, som inbegriper hyror och andra omkostnader (bilaga 5). Enligt denna beräkning kan de totala kostnaderna uppskattas till ca 250 miljoner kronor per år inklusive "analyskostnader".

⁹⁹

Miljö- och hälsoskydd i kommunerna, en enkätundersökning 1997.

7.2.3 Uppgifter om Livsmedelsverkets tillsyn

En detaljerad beskrivning av "Kostnader för och finansiering av Livsmedelsverkets arbete med livsmedelstillsyn" finns i bilaga 6. Av den sammanställning som där redovisas framgår att köttbesiktningen är den helt dominerande delen av verkets direkta tillsyn.

Livsmedelsverkets direkta tillsyn har bättre kostnadstäckning än kommunernas. Det beror framför allt på att Livsmedelsverket har tillsyn över alla slakterier och att full kostnadstäckning har gällt för köttbesiktningen sedan många år. Även Livsmedelsverkets övriga tillsyn har i allt högre grad avgiftsbelagts. Tillsynen över "övriga" större livsmedelsanläggningar och livsmedelshantering i transportmedel avgiftsfinansieras till drygt 70 %.

Kostnaderna för Livsmedelsverkets direkta tillsyn var 1997 enligt nedanstående sammanställning ca 142 miljoner kronor, intäkterna ca 125 och anslagsmedlen 20 miljoner kronor.

Tillsynsområde	Kostnader (Milj kr)	Intäkter (Milj kr)	Anslag (Milj kr)
Köttbesiktning	102,4	106,7	
Övrig tillsyn (avgiftsfinansierad)	12,2	8,6	3,6
Övrig tillsyn (anslagsfinansierad)	3,8		3,8
Laboratorier	0,1		0,1
Bekämpningsmedel i vegetabilier	16,0	6,4	11,0
Främmande ämnen i animalier	7,2	8,4*	1,0
Totalt	141,6	125,3*	19,5

* Restsubstanskontrollens intäkter redovisas både under köttbesiktning och under kontroll av främmande ämnen i animalier, 4,8 miljoner kronor, men har justerats för i summeringen.

Avgifter som tas ut i köttbesiktningen avses täcka även kostnader för central administration och kontroll av restsubstanser m.m. 1996 var avgiften för besiktning i slakterierna 400 kronor/timme, motsvarande en besiktningkostnad i storskaliga slakterier för nöt och svin på 17 öre/kilo kött. Kostnaderna/enhet varierar starkt; i småskaliga slakterier är kostnaden mellan 100 och 500 öre/kilo, i renslakt 124 och i fjäderfäslakt 5,8 öre/kilo kött.

För livsmedel som exporteras ställs i vissa fall särskilda krav på tillsynen. Exportkontrollen finansieras helt med avgifter till full kostnadstäckning. Avgiften tas ut i form av dels en grundavgift med olika nivåer för USA-, EU- resp övriga exportgodkända anläggningar, dels en timtaxa som är 400 kronor/timme för kött och 575 kronor/timme för fisk.

För exportkontroll av köttanläggningar, t.ex. styckning och chark, utnyttjas i huvudsak personal i Livsmedelsverkets besiktningsveterinärorganisation, medan kommunalt anställda personer anlitas för exportkontrollen av fiskanläggningar. Skälet till den högre taxan för fiskanläggningar är att den kommunala timtaxan är högre än den som besiktningsveterinärorganisationen tar ut för att täcka sina personalkostnader. Sannolikt beror detta på att kommunerna räknar med högre pålägg för t.ex. lokaler. Besiktningsveterinärorganisationen räknar inte med några lokalkostnader eftersom exportkontrollpersonalen tillhålls lokaler av det köttexporterande företaget.

Införelavgifterna minskade kraftigt, när Sverige blev medlem i EU. Dessförinnan var endast kontrollen av inhemskt producerade vegetabilier med undantag för spannmål anslagsfinansierad. Livsmedelsverket lämnade 1995 ett förslag till regeringen om avgiftsfinansiering av bl.a. hela vegetabiliekontrollen. Regeringen beslutade emellertid att anslagsfinansiera kontrollen av såväl vegetabilier som animalier, som införs från andra EU-länder. Därmed ökade Livsmedelsverkets anslag 1997 med 8,5 miljoner kronor, varav ca 8 miljoner kronor används för vegetabiliekontrollen. Idag är endast kontrollen av inhemskt producerad spannmål finansierad genom en avgift (viktbaserad) från de större kvarnanläggningarna. Kostnaden är 700 000 kronor per år.

Kontrollen av främmande ämnen i animalier, restsbstanskontrollen, var t.o.m. 1996 helt avgiftsfinansierad. Från 1997 anslagsfinansieras kontrollen av animalier, som införs från andra EU-länder. Avgifterna för kontrollen av inhemskt producerat kött utgör en del av köttbesiktningens grundavgift, "där producenten betalar avgift efter djurslag och antal slaktade djur" (bilaga 6 s. 10). Detta avgiftssystem har gett full kostnadstäckning för Livsmedelsverkets kontroll av slakt och styckning samt av främmande ämnen i animalier. Det har därmed, enligt svensk bedömning, ansetts uppfylla kraven i Rådets direktiv 96/43/EEG om finansiering av veterinära besiktningar och kontroller.

Enligt generella principer är EU-direktiv inte bindande utan lämnar normalt till medlemsländerna att finna lämpliga vägar att uppnå önskade resultat. Europeiska kommissionen (DG VI) hävdar emellertid i en skrivelse 1997-01-14 att Sverige inte korrekt tillämpar direktiv 96/43/EEG. Enligt direktivet skall full kostnadstäckning föreligga och subventionering är förbjuden. Detta skall uppnås genom att en s.k. gemenskapsavgift tas ut, som täcker myndighetens utgifter för löner och administrationskostnader vid besiktning och kontroller i samband med bl.a. slakt och styckning samt kontroll av främmande ämnen i animalier. Avgiften för köttbesiktning tas ut med ett visst belopp per slaktat djur (t.ex. 4,5 ecu/vuxna nötkreatur), medan den svenska avgiften grundas på bemanningen på slakteriet, dvs antalet besiktnings-

veterinärer och assistenter, ”antalet slakterianställda”, enligt Kommissionens skrivelse.

Livsmedelsverket förbereder för närvarande införlivandet av direktiv 96/43/EEG. Beslut om nya avgifter för slakterier och styckningsanläggningar ska fattas under hösten 1998. Dessa avgifter innefattar kontroll av rests substanser i levande djur och kött. Därefter kommer beslut att fattas beträffande nya avgifter för andra animalieproducerande anläggningar och rests substanskontroll.

Kontrollen av import av vegetabilier och animalier från tredje land är avgiftsfinansierad, liksom kontrollen av inhemskt odlad spannmål.

En utvidgad avgiftsfinansiering har fr.o.m. den 1 januari 1997 införts för tillsyn av anläggningar som regleras av EG-direktiv för produktion av animaliska livsmedel. Kött-, fisk-, mjölk- och äggprodukthanläggningar betalar en särskild avgift för den löpande tillsynen, utöver den årliga tillsynsavgiften enligt de generella reglerna i förordningen (1989:1110) om tillsynsavgifter. Avgiften tas ut enligt reglerna för exportkontroll (timtaxa 400 resp. 575 kronor) för tillsynen av animalieproducerande anläggningar¹⁰⁰ vare sig de står under statlig eller kommunal tillsyn. Det innebär att full kostnadstäckning nu gäller för ca 210 anläggningar under Livsmedelsverkets tillsyn och för ca 200 icke småskaliga kött- och fiskanläggningar (ungefär hälften av vardera) beträffande vilka Livsmedelsverket har fört över tillsynsansvaret till kommunerna.

Genom Livsmedelsverkets försorg har undersökts om det är möjligt att visa vilka avgiftshöjningar för tillsynen som övergången från de generella avgiftsbestämmelserna till exportkontrollavgifterna har inneburit. Uppgifter om avgiftsförändringar har tagits in genom stickprov från sex anläggningar, för vilka Stockholms stad och Livsmedelsverket har tillsynsansvaret. Avgifter för anläggningar som tidigare varit exportkontrollerade har inte höjts, medan avgifterna i övriga anläggningar har blivit ungefär tre gånger högre än de var enligt de generella avgiftsbestämmelserna.

Livsmedelsverket bedömer (bilaga 6 s 12) att de intäktsmedel (13-14 miljoner kronor) som kommunerna årligen betalar in till Livsmedelsverket i stort sett täcker kostnaderna för verkets s.k. indirekta tillsyn. Denna omfattar i första hand samordning av den offentliga livsmedelstillsynen som innefattar bl.a. rådgivande inspektioner på företag, projektinriktad kontroll, temamöten och information (bl.a. tidningen Livstecknet) samt uppföljning, däribland arbetet med rapporterings-

¹⁰⁰ Som animalieproducerande anläggningar räknas styckningsanläggningar, kyl- och fryshus för köttvaror, köttprodukthanläggningar, anläggningar för malet kött och köttberedningar mejerier och andra mjölk- och mjölkprodukthanläggningar, fiskanläggningar samt fabriksfartyg och kyltankbåtar för fisk (SFS 1997:1263).

systemet. Till information hänför Livsmedelsverket också den hjälp att tolka bestämmelser i enskilda fall, som lämnas på förfrågan. Förutom dessa samordnande uppgifter finansierar medlen från kommunerna också centrala laboratorieuppgifter och viss metodutveckling.

Ovan har finansieringen av Livsmedelsverkets direkta tillsyn 1997 redovisats. Uppgiften ingår som en del av nedanstående sammanställning av Livsmedelsverkets hela verksamhet.

Verksamhet	Kostnader (Milj kr)	Intäkter (Milj kr)	Anslag (Milj kr)
Direkt tillsyn*	141,6	125,3	19,5
Normgivning	31,8	0,7	31,1
Samordning av den totala livsmedelstillsynen*	8,4	13,7	-5,3
Samordning av importkontrollen	1,9		1,9
Påverkan och information	24,0	6,1	17,9
Kunskapsuppbyggnad	44,3	1,2	43,1
Uppdrag	4,8	4,9	
Övrigt**	13,7	6,4	8,2
Totalt	270,7	158,4	116,4***

* Kostnaderna för denna verksamhet finns även inom verksamhetsgrenarna normgivning, kunskapsuppbyggnad, påverkan och information men också direkt tillsyn.

** Omfattar bl.a. bidrag, externa projekt, beredskapsverksamhet och räntor från anslag.

*** Inkl de 15 % av kommunens avgiftsintäkter som inlevereras till Livsmedelsverket.

7.2.4 Skatter

Den kommunala verksamheten finansieras med både skatter och avgifter. För obligatorisk verksamhet som kommunerna är ålagda, t.ex. enligt livsmedelslagen, får kommunerna ta ut avgift om det finns ett bemyndigande från riksdagen.

I enlighet med riksdagens beslut om den kommunala livsmedelstillsynen har de grundläggande avgiftsbestämmelserna haft till syfte att finansiera provtagningar och undersökningar.¹⁰¹ Med de undantag som har redovisats ovan (gränskontroll och animalieproduktion) är de uppgifter som kommunerna har ålagts inom livsmedelstillsynen idag skattefinansierade. De omfattar - nu som tidigare - främst inspektio-

¹⁰¹ I prop. 1988/89:68 sades att den nya årliga avgiften "till största delen" var avsedd för att bekosta kommunernas provtagningar och undersökningar (s. 51). Vidare förutsattes en mindre del, ca 5 miljoner kronor, användas för att godkänna egenkontrollprogram.

nerna som görs på produktionsställena, dvs lönekostnader. Andra skattefinansierade uppgifter är rapportering till Livsmedelsverket, rättsliga åtgärder vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen, remissärenden och medverkan i utbildning och information samt arbetet med uppörd av tillsynsavgifter och överföring av 15 % av dessa till Livsmedelsverket. Som framgår av rapporteringen om livsmedelstillsynen har avgifter tagits ut i större omfattning än som använts för att betala "analyskostnader", men det är oklart hur stor del av tillsynsavgifterna som har använts för "provtagning och undersökning".

I prop 1988/89:68 om livsmedelskontroll gavs exempel på insatser från Livsmedelsverkets sida där avgift vid den tidpunkten inte kunde tas ut. Det gällde

"tillstånd av olika slag, godkännande av tillsatser, medgivande av undantag från gällande bestämmelser om märkning och livsmedelsstandard, godkännande av livsmedelslokal inkl ritningsgranskning i förväg, godkännande av fartyg som livsmedelslokal, godkännande och tillsyn av laboratorium, toxikologisk bedömning av veterinärmedicinska preparat och utfärdande av intyg".¹⁰²

Verksamheten blev enligt riksdagens beslut avgiftsbelagd.

I mitten av 1980-talet finansierades 36 % av Livsmedelsverkets livsmedelskontroll (30 miljoner kronor av 84) med anslag. 1997 var anslagsfinansieringen 19,5 miljoner kronor, motsvarande ca 14 % av verkets kostnader för den direkta livsmedelstillsynen (tablå 7.2). Livsmedelsverkets anslagsfinansierade direkttillsyn omfattar fr.o.m. 1997 kontroll av vegetabilier samt kött och fisk från EU-länder och i Sverige odlade frukter och grönsaker. Den del av livsmedelsverkets direkta tillsyn som kräver mest anslagsmedel är kontrollen av bekämpningsmedelsrester i vegetabilier (spannmål samt frukt och grönsaker). En mindre del skattefinansieras av kostnaderna för den tillsyn av "övriga" livsmedelsanläggningar som görs enligt förordningen om tillsynsavgifter. (Som tidigare påpekats gäller föreskriften¹⁰³ om att avgiften skall användas till provtagning och undersökning inte Livsmedelsverkets tillsyn.)

7.3 Problem och behov av förändringar

I det avgiftssystem som gällde enligt kontrollkungörelsen under 1980-talet tog kommunerna ut betydligt mindre än hälften av de

¹⁰² Prop 1988/89:68 s. 50.

¹⁰³ Förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn mm, 1 §.

avgifter som var möjliga att ta ut. Det förklarades i regeringens proposition 1988/89:68 om livsmedelskontroll av att kommunerna bara kunde ta ut ett bestämt belopp för varje enskilt företag. Vidare ansågs avgiftssystemet styra insatserna mot hygienkontrollens mikrobiologiska analyser, som är billigare än de kemiska analyser som behöver göras i redlighetskontrollen.

När det nuvarande avgiftssystemet infördes, uttalade regering och riksdag¹⁰⁴ att den fasta årliga avgiften till största delen skulle användas för att bekosta kommunernas provtagningar och undersökningar. Regeringens föreskrift med anledning av detta ställningstagande finns i förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m.:

”Avgiften för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn skall användas för att bekosta nämndens provtagning och undersökning.”

Skillnaden mellan de totala avgiftsintäkterna och analyskostnaderna (drygt 75 resp 25 miljoner kronor) har, enligt kommunernas rapportering, under de senaste fyra åren t.o.m. 1996 varit drygt 50 miljoner kronor per år.

Rapporteringssystemet ger ingen redovisning om kostnaderna för provtagning och undersökning.¹⁰⁵ I den fortlöpande tillsynen är det inspektionerna som utgör basen.¹⁰⁶ En utgångspunkt (i förarbetena till 1989 års proposition) har varit att provtagning kompletterar inspektionen, dvs. denna kompletteras vid behov med provtagning. Arbetsinsatsen för provtagning i inspektionen är marginell; kostnaden för en provtagning och undersökning begränsas i stort sett till vad laboratoriet debiterar. En alternativ arbetsmetodik är att särskilda provtagare tar in prov, som i så fall kan belastas också med provtagarnas löne- och resekostnader. En sådan tillsynsmetodik, där provtagning är en självständig aktivitet för att ta fram underlag för en eventuell inspektion, är sällan förekommande.

Aktiviteten provtagning och undersökning är ett nyckelbegrepp i avgiftsföreskrifterna men är inte entydigt preciserad.

Livsmedelsverket säger i sina allmänna råd¹⁰⁷ beträffande uppföljning av prov som har lett till anmärkning, att det - ”i motsats till vad som tidigare gällt” - är tillåtet att ta ut ersättning för de verkliga kost-

¹⁰⁴ Prop 1988/89:68, JoU14, rskr 263 och Skr 1989/90:45, JoU8, rskr 83.

¹⁰⁵ RRV påpekade i sitt yttrande 1989-06-20 över Livsmedelsverkets förslag till nytt avgiftssystem att det borde klargöras vilka kostnader som innefattas i begreppet provtagningar och undersökningar.

¹⁰⁶ Prop 1988/89:68 s.41.

¹⁰⁷ Kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m., SLV FS-1996:15, 13 §.

naderna, bl a för inspektions- och resekostnader. Motsatsvis bör den slutsatsen kunna dras att det enligt Livsmedelsverkets tolkning inte har varit och inte är tillåtet att ta ut ersättning för dessa kostnader i andra sammanhang än vid uppföljning av prov som har lett till anmärkning.

Det förefaller dock som om provtagning och undersökning i flertalet kommuner har givits en mer vidsträckt tolkning, som gjort det möjligt att använda avgiften för inspektioner, dvs främst för löner. Skillnaden mellan "Tillsavg" och "Analysk" har under de fyra år för vilka uppgifter redovisats varit i genomsnitt ca 53 miljoner kronor, som har lättat belastningen på kommunalskatten. I den mån skillnaden speglar att för mycket avgifter har tagits ut i förhållande till kostnaderna för provtagning och undersökning, får beloppet betraktas som en skatt, som lagts på företagen, utan riksdagens bemyndigande.

Oavsett bristerna i redovisningen kan konstateras att relationen kostnader/avgifter varierar kraftigt mellan enskilda kommuner, vilket antyder att kommunerna har olika syn på möjligheterna att ta ut avgifter. Stockholm, Göteborg och Malmö tar in 45, 61 resp 33 % av redovisade kostnader. Ett trettiootal kommuner tog åren 1995 och 1996 in avgifter, överstigande de kostnader som redovisades för livsmedelstillsynen; 8 resp 5 av dessa kommuner tog in mer än dubbelt så mycket avgifter som redovisade kostnader. Om dessa uppgifter om "överuttag" skulle avspegla verkligheten korrekt, blir slutsatsen att avgiftsmedel som tagits in för att bekosta provtagning och undersökning har använts för andra ändamål än för tillsyn enligt livsmedelslagen.

1995 redovisade 12 kommuner (5 % av samtliga) inte några kostnader alls för livsmedelstillsyn (liknande siffror redovisas för 1996). Dessa kommuner hade samtliga tagit in tillsynsavgifter, sammanlagt 1,1 miljon kronor. I dessa kommuner fanns 758 anläggningar, motsvarande endast 1,5 % av samtliga 49 000 anläggningar under kommunal tillsyn, dvs "0-tillsynen" förekom bland några kommuner som har relativt få livsmedelsanläggningar. Alla utom två hade dock kostnader för analyser, vilket föranleder tvivel om kostnadsredovisningens tillförlitlighet. Det framgår också av personalredovisningen, att resurser har avsatts för livsmedelstillsyn, dvs. kostnadsredovisningen har i dessa fall varit helt otillförlitlig.

Uppemot 20 kommuner redovisade 1995 analyskostnader som ungefär motsvarade intäkten av tillsynsavgiften. 1996 har gruppen krympt. Att döma av uppgiften i rapporteringssystemet är det av medelstora kommuner båda åren endast Lund och Sundsvall som kommer i närheten av den användning av avgiftsmedlen som får antas ha varit avsedd med förordningen.

Obligatoriska avgifter ansågs i 1989 års proposition vara ett viktigt medel för att uppnå målsättningen om en skärpt och mer flexibel

livsmedelskontroll, där all livsmedelshantering blir föremål för en "lik-artad offentlig livsmedelstillsyn" över hela landet. Målsättningen kan tolkas som ett krav på att olika slag av tillsyn bör ha ungefär samma resursinsatser, uttryckt t.ex. i antal inspektioner eller prov per anläggning. En annan tolkning är att samma risk bör få samma uppmärksamhet, vilket bör kunna leda till stor variation mellan olika slag av verksamhet och kommuner. Tillsynsbehovet kan bedömas vara mindre i stora företag, som kan ha mer utvecklade system för kvalitetssäkring. På samma sätt kan ett företag med en begränsad och stabil marknad i en liten kommun ha starka incitament att hålla en hög kvalitet.

Sammanfattningsvis är finansieringssystemet ett svåröverskådligt lappverk av skatt och avgifter med olika principer för avgiftsuttag, otydlig redovisning av bakomliggande kostnader och varierande avgiftsuttag. De kostnadsuppgifter som kommunerna redovisar till rapporteringssystemet är så osäkra, att de i praktiken är oanvändbara. Avgiftssystemet ger otillräckliga förutsättningar för att anpassa kommunernas tillsyn till varierande behov. Nuvarande riktlinjer för användningen av de kommunala avgifterna styr verksamheten mot provtagning snarare än mot en problemorienterad tillsyn. Mot denna inriktning kan kritik riktas, men å andra sidan verkar inte styrningen mot provtagning ha slagit igenom.

7.4 Avgifter - överväganden och förslag

7.4.1 Rättsliga förutsättningar

Livsmedelstillsynen är ett offentligt åtagande som har sin grund i samhällsintresset av att dels skydda konsumenterna mot hälsorisker, dels ge konsumenterna underlag för att bedöma de livsmedelsprodukter som erbjuds, vilket i sin tur bidrar till att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens på livsmedelsmarknaden.

Ett offentligt åtagande kan finansieras med skatter eller avgifter. Skatter går in i statens eller kommunens budget utan att knytas till viss användning. Offentligrättsliga avgifter kan i likhet med skatter tas ut tvångsvis men förutsätter en motprestation. En offentligrättslig avgift utgör vederlag för en prestation som påtvingas den enskilde. En erlagd offentligrättslig avgift grundar dock inte en uteslutande individuell rätt till viss motprestation för enskild; motprestationen kan också vara till nytta för en hel näringsgren. Livsmedelstillsynen tillgodoser både enskilda och kollektiva intressen. När hanteringen av livsmedel inte

uppfyller lagstiftningens krav, kan tillsyn leda till myndighetsutövning. Det ligger i karaktären av sådan myndighetsutövning att den inte får vara styrd av enskild. Behovet av en tillsynsåtgärd kan påtalas av enskild, men det är myndigheten som avgör hur tillsynen ska utföras.

Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Annars är det bara riksdagen som kan besluta om skatter. Riksdagen kan delegera till regeringen eller kommun att besluta föreskrifter om betungande offentligrättsliga avgifter för vilka lämnas viss motprestation. Den kan vara av kollektiv natur. Andra beslut om obligatorisk betalnings-skyldighet till det allmänna är beslut om skatt, som inte kan delegeras.

I all avgiftssättning i kommunal verksamhet gäller, om inte uttryckligt lagstöd finns för annat, den s.k. självkostnadsprincipen (kommunallagen 8 kap. 3 b §). Den innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. Principen gäller bl. a. vid avgiftssättning för viss prövning och tillsyn som kommunerna utför enligt lagstiftningen på miljöområdet. När kommunerna själva fastställer sådana avgifter innebär det att de totala uppburna avgifterna högst får motsvara den totala kostnaden för verksamheten som avgiften ska finansiera.

Vad som kan ingå i begreppet kostnad har bestämts genom rättspraxis. Om högre avgifter tas ut än som motsvarar självkostnaden, har sådana överuttag med stöd av äldre rättspraxis betraktats som en form av olaga särbeskattning. Beslut om avgiftstaxor kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol med hjälp av laglighetsprövning enligt kommunallagen 10 kap. Domstolen kan upphäva en taxa som över-skrider självkostnaden för verksamheten. Under självkostnadstaket bestämmer kommunerna fritt vilken grad av avgiftsfinansiering de vill ha för olika verksamheter. Resterande del av kostnaderna för verksamheten täcks då genom skattemedel.

Förutom att bestämma avgiftsfinansieringsgraden får kommunerna också inom vida ramar bestämma taxekonstruktionen, t.ex. genom att ha olika fasta avgifter per objekt eller genom timavgifter. Vid konstruktion av en taxa är kommunerna dock bundna av likställighetsprincipen i kommunallagen 2 kap. 2 §. Bestämmelsen innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

7.4.2 Skatter - avgifter

När proposition 1988/89:48 om livsmedelskontroll lades fram hade Lagrådet inte några synpunkter på författningsförslaget om bemyndi-

gande att "föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet" enligt livsmedelslagen (avsnitt 7.1 ovan). Emellertid har Lagrådet numera, i ett yttrande över lagförslag till prop 1997/98:48 om vissa ändringar i livsmedelslagen, kommit fram till att denna lydelse står i strid med regeringsformen (RF): Delegationsbestämmelsen i 29 a §

"synes enligt sin lydelse ge möjlighet att föreskriva en generell avgift för livsmedelsföretag, dvs en avgift som utgår även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. En sådan avgift har enligt Lagrådets mening karaktären av skatt (jfr RÅ 1991 ref. 87 och Lagrådets yttrande i prop 1993/94:198 s. 162 f). Det anförda innebär att delegationsbestämmelsen i både nuvarande och föreslagen lydelse står i strid med RF. Grunderna för finansieringen av myndigheternas verksamhet måste enligt Lagrådets uppfattning preciseras."

I proposition 1997/98:45, Miljöbalk, finns följande författningsförslag under rubriken "Avgift för myndigheters verksamhet" (27 kap. 1 §):

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna balk. ... Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet."

I fråga om gränsdragningen mellan skatt och avgift redovisar regeringen i specialmotiveringen till bestämmelsen¹⁰⁸ bl a uttalanden från Lagrådet enligt vilka det stod klart

"att avgiftsbegreppet sedan länge ansetts kunna inbegripa även vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgörs av en sk kollektiv motprestation. Kemikalieavgiften uppfyllde inte avgiftskriteriet ... [men Regeringsrätten hade funnit] att författningsregleringen av kemikalieavgiften i vart fall inte var uppenbart felaktig. Beträffande avgiften i förslaget till lag om genetisk modifierade organismer fann Lagrådet [att den] får anses ha karaktären av skatt ... i strid med RF."

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen

"att rättsläget är oklart när det gäller gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Avgifterna skall enligt regeringens bedömning omfatta myndigheternas kostnader i samband med prövning och tillsyn och kostnader i anmälningsärenden. Det är särskilt viktigt att beakta de begränsningar som finns i RF när det gäller bedömningen av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär - t ex rådgivning, information och liknande verksamhet - som kan finansieras genom avgifter, dvs verksamhet som inte direkt kan hänföras till direkt myndighetsutövning. En viss schablonisering

¹⁰⁸ Prop 1997/98:45 Del 2 s. 287-288.

vid utformningen av avgiftsförordningen är nödvändig. Förordningen måste dock utformas så att avgifterna kommer att stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkar myndigheterna.”

Nuvarande bemyndiganden inom miljö- och livsmedelstillsynen avser

- 1) - miljöskyddslagen, 69 §: ”avgifter för myndighets verksamhet” och
- 2) - livsmedelslagen, 29 a §: ”avgifter för en myndighets verksamhet”.

Riksdagen tar våren 1998 ställning till förslag om bemyndiganden i

- 3) - miljöbalken 27 kap. 1 § avseende ”avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn” och befogenhet för kommunfullmäktige att ”meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller kommunal myndighets verksamhet” samt
- 4) - livsmedelslagen m. fl. författningar avseende ”avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn ... [samt] en myndighets kostnader för prövning”.

Det äldsta av bemyndigandena, 69 § (1988:924), avser enligt specialmotiven endast tillstånd, anmälan och tillsyn. Naturvårdsverket har i allmänna råd till 69 § gett uttryck för en vid tolkning av vad bestämmelsen ska täcka: inte bara direkt tillsyn och prövning utan också arbete med regler, informationssystem, kampanjer, ledning, påföljdsfrågor, faktablad och avgiftsdebitering. En restriktiv tolkning har tillämpats i ett mål i Regeringsrätten (1995 ref. 53), som gällde kommuns anspråk på att få ta ut avgift för remissarbete i ett miljöärende.

Gällande föreskrift enligt livsmedelslagen - p. 2) - och förslaget beträffande miljöbalken - p. 3) ovan - har inte mött några invändningar från Lagrådets sida. Det skärpta kravet på precisering av riksdagens bemyndigande att föreskriva om avgifter kan enligt regeringens förslag (prop. 1997/98:48) tillgodoses genom att ordet ”verksamhet” ersätts med ”prövning och tillsyn”.

7.4.3 Avgiftsfinansiering

Med ett kommunalt ansvar för den livsmedelstillsyn som måste utföras lokalt är det på den kommunala självstyrelsens grund naturligt att hävda att det - inom de ramar som lagstiftningen anger - bör ges resursmässiga förutsättningar att anpassa verksamheten till varierande behov. Den kommunala utgångspunkten är att avgifterna bör medge full kostnadstäckning.

Som exempel på områden där tillsyn och tillståndsprövning sedan länge har finansierats med avgifter kan nämnas läkemedelskontrollen

med Läkemedelsverket som ansvarig myndighet, finans- och försäkringsmarknaderna/Finansinspektionen, databehandling av personuppgifter/Datainspektionen och kärnteknisk verksamhet/Statens kärnkraftinspektion. Bilarnas trafikfarlighet kontrolleras av ett bolag, Statens bilprovning.

Allt fler offentliga uppgifter - även myndighetsutövning - har med åren blivit avgiftsfinansierade enligt principen att den som förorsakar tillsyn, särskilda säkerhetskontroller eller liknande också bör bära kostnaderna. Även inom den kommunala verksamheten har avgiftsfinansieringen vidgats. Det gäller bl a inom miljö- och hälsoskyddsnämndens område, där avgifter ska eller får tas ut för livsmedels- samt för miljö-, hälso- och djurskyddstillsyn. För tillsyn enligt lagen om kemiska produkter tas avgifter ut endast av den statliga centralmyndigheten. Olika avgiftssystem har vuxit fram som på grund av bristande enhetlighet har blivit svåröverskådliga och administrativt tungrodda.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet är hälsoskyddet, miljöskyddet och livsmedelstillsynen de mest resurskrävande områdena. Principen att den som förorsakar tillsyn också ska stå för dess kostnader ligger särskilt nära till hands inom miljöområdet, där den som förorenar tar gemensamma resurser i anspråk. I betänkandet *Kommunerna och miljöarbetet*¹⁰⁹ föreslogs ”att i princip all lagbunden tillsyn som utövas av kommunerna bör bekostas av dem som driver verksamheten i enlighet med principen att ”förorenaren betalar”. I regeringens proposition med förslag till miljöbalk gjorde regeringen uttalandet att kommunerna så långt möjligt själva ska bestämma den taxa som ska gälla för en kommunal verksamhet. En avgift för en myndighets verksamhet bör enligt förslaget fullt täcka myndighetens kostnader. ”Vid prövning av frågor gällande tillstånd, godkännande och tillsyn anser regeringen att systemet med s k saktaxa för det mesta kan tillämpas.”¹¹⁰

Propositionen drogs tillbaka för fortsatt beredning. Prop 1997/98:45, Miljöbalken, som behandlas i riksdagen våren 1998, följer i sitt förslag beträffande avgifter den linje mot full kostnadstäckning som regeringen tidigare angivit. Det uttalandet överensstämmer i sin tur med den uppfattning som Kommunförbundet har framfört i arbetet för att samordna taxesättningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Kommunförbundets policy har redovisats i en skrift (oktober 1994),

¹⁰⁹ Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV), SOU 1993:19 s.178.

¹¹⁰ Prop 1994/95:10 s. 219.

Kommunala avgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet - underlag för taxesättning.

Enligt de principer som Kommunförbundet har angivit för konstruktionen av taxorna bör fasta avgifter användas för tillstånd och fasta årsavgifter för stora industriföretag och andra verksamheter, där regelbundna tillsynsbesök planeras med intervaller på ett till tre år. Timavgifter per handläggningstillfälle anses lämpliga för små företag och verksamheter, där tillsynen sker med längre mellanrum.

Full kostnadstäckning är således ett kommunalt krav på avgiftssystemet. Regeringen har i samband med arbetet på miljöbalken uttalat att kommunerna så långt möjligt själva skall bestämma taxa för verksamheten.

Att den livsmedelstillsyn, som är ett kollektivt intresse, i huvudsak eller i sin helhet finansieras med avgifter ligger i linje med principen att den betalar som förorsakar tillsynen. En sådan ordning skulle underlätta en anpassning av verksamheten till varierande behov och stämma väl överens med ett decentraliserat ansvar för tillsynen. Det är enligt kommitténs uppfattning huvudskälet för en förändring. Dessutom ger den förutsättningar för ett mer enhetligt avgiftssystem inom miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsområde, mot bakgrund av de principer som regeringen har angivit för arbetet med miljöbalken.

Kommittén föreslår att uppgiften att bestämma avgifterna för den kommunala tillsynen decentraliseras till kommunerna. Utgångspunkten bör vara att kommunerna får ta ut avgifter för att täcka kostnader för prövning och tillsyn, så att verksamheten får den omfattning och inriktning som livsmedelshanteringens hälsorisker och risker för oredliga förfaranden kräver. Ett andra syfte med avgifterna bör vara att skapa incitament för bättre efterlevnad av reglerna.

Kommunerna har nu tillsynen över drygt 110 stora köttanläggningar, som förts över från Livsmedelsverket, och 75 fiskanläggningar. För kött och fiskeriprodukter ska avgifter ta ut enligt avgiftsdirektivet 96/43/EEG. Dessa avgifter behöver fastställas av Livsmedelsverket.

Kommittén diskuterar i det följande vilka kostnader och aktiviteter som kravet på full kostnadstäckning bör omfatta och redovisar sin syn på vilken verksamhet som bör vara skatte- resp. avgiftsfinansierad.

Uttrycket ”full kostnadsersättning” kan inte tolkas bokstavligt, eftersom alla uppgifter som har sin grund i tillämpningen av livsmedelslagen inte kan avgiftsfinansieras.

Den kommunala livsmedelstillsynens *kostnader* omfattar

dels direkta kostnader för tillsynsarbete:

- direkt lön inkl sociala avgifter för den personal som utför tillsynen, (livsmedelsinspektörer, provtagare, assistenter)
- konsultation (juridisk, ekonomisk)
- inköp av tjänster för provtagning, analys och undersökning
- kostnader för resor
- dels kostnader för tillsynsadministration:
 - chef och kansli,
 - dels omkostnader för
 - hyra av lokaler och utrustning
 - utbildning, facklitteratur och
 - dels kostnader för ledning och stödfunktioner, som fördelas mellan olika kommunala verksamhetsgrenar
 - ekonomi- och personalfunktioner (inkl generell personalutbildning)
 - IT-stöd
- bibliotek, registrator, vaktmästare (utanför livsmedelsenhetens kansli), telefon, porto, m.m.

Kommunernas livsmedelstillsyn förutsätts i nuläget huvudsakligen vara skattefinansierad. Följande *tillsynsaktiviteter* är skattefinansierade:

- inspektioner (exkl uppföljning vid överträdelse)
- åtgärder vid överträdelser
- beredning av beslut i miljö- och hälsoskyddsnämnden som avser förelägganden och förbud
- begäran om utdömande av vite
- rådgivning efter förfrågan samt information till företagare
- uppbörd av avgifter (inkl. kostnader till följd av kundförluster)
- rapportering till Livsmedelsverket och
- samverkan med andra tillsynsmyndigheter.

Den fasta årsavgift som tas ut i den löpande tillsynen av livsmedelslokal får användas för - provtagningar och undersökningar inkl. projektinriktad kontroll (PIK) samt upprättande av egenkontrollprogram.

Särskild avgift tas ut för

- godkännande av livsmedelslokal
- uppföljning av prov som har lett till anmärkning
- utfärdande av tillstånd enligt livsmedelsförordningen 16 §
- tillsyn av kött-, fisk-, mjölk- och äggprodukthanläggningar som regleras av EG-direktiv (avgift tas ut fr.o.m. den 1 januari 1998 motsvarande vad som gäller för exportkontroll) samt

- importkontroll (gränskontroll).

Samtliga de nu uppräknade aktiviteterna kan hänföras till *kommunernas direkta livsmedelstillsyn*, som enligt kommitténs förslag skulle omfattas av ett krav på full kostnadstäckning. Nedan diskuteras undantagen. Det är två slag av aktiviteter som motiverar skattefinansiering: Dels kontakter med allmänheten, dels verksamhet som har sin grund i kommunens ställning och uppgifter som myndighet.

De anmälningar om misstänkta överträdelser av livsmedelslagen som kommer in från allmänheten kan medföra en viss belastning på tillsynsresurserna, som inte är förutsebar. Utgångspunkten måste vara att ett företag inte ska behöva betala för utökad tillsyn till följd av en anmälan från allmänheten, om den inspektion som därefter görs inte visar på några brister. Okynnesanmälningar kan förekomma. Det är därför angeläget att kommunen tvingas avväga hur mycket egna skattemedel som ska användas för att följa upp anmälningar. Om en anmälan visar sig ha grund, ska företaget däremot betala den provtagning och andra åtgärder som iakttagna brister föranleder. Ibland kan det också förekomma företagskontakter, t.ex. förfrågningar inför köp och inredning av livsmedelslokal, som det kan vara svårt att ta betalt för (om inte förfrågan senare leder till ansökan om lokalgodkännande). En annan typ av kontakter med allmänheten gäller andra livsmedelsfrågor utan att direkt avse tillämpning av livsmedelslagen - livsmedelshantering i hemmen, kost och hälsa och allmänna hälsofrågor. En grundläggande bestämmelse i hälsoskyddslagen (1982:1080) säger att den nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skall lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör ansvarsområdet (4 §). Enligt smittskyddslagen (1988:1472)¹¹¹ är kommunen skyldig att vidta smittskyddsåtgärder mot bl a livsmedel och vattentäkter som antas sprida smittsamma sjukdomar (9 §). Här förutsätts skattefinansiering liksom när en myndighet tar initiativ till åtgärder för att förbättra kost och hälsa.

Skattefinansiering förutsätts också för verksamhet som har sin grund i kommunens ställning och uppgifter som myndighet, t. ex. när kommunen fattar ett normbeslut om taxa. Hit hör även samverkan med andra myndigheter och remissarbete av den typ som har prövats i

¹¹¹ En parlamentarisk kommitté ser för närvarande över smittskyddet i Sverige och smittskyddslagen (Dir. 1996:68).

Regeringsrätten.¹¹² Slutligen också åtgärder för lagföring - när det inte går att komma längre med rådgivning och information, övergår kontakterna mellan myndighet och enskild till skattefinansierad myndighetsutövning. Även ärenden om viten och förbud kan, liksom nu, skattefinansieras.

Finansieringen av vissa centrala uppgifter återstår att behandla: Livsmedelsverket har genom bemyndiganden från riksdag och regering omfattande uppgifter avseende regelsystemets underhåll och utveckling. Den särskilda form av myndighetsutövning som benämns normgivning bör även i fortsättningen vara anslagsfinansierad.

Livsmedelslaboratorier som anlitas i offentlig kontroll ska enligt 50-51 §§ livsmedelsförordningen vara ackrediterade; tillsynen över dessa utövas av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC). Som ett alternativ kan Livsmedelsverket godkänna¹¹³ sådana laboratorier och svara även för tillsynen. EG-förordningarna om jordbruksprodukter innehåller ofta detaljerade handelsnormer och märkningsbestämmelser.

Riksdagen har nyligen beslutat¹¹⁴ att livsmedelslagens bestämmelser om tillsyn, sanktioner, avgifter och överklagande ska komplettera förordningarna. Vidare ska vissa tillsynsuppgifter kunna överlämnas till enskilda kontrollorgan. Kommittén har i en särskild skrivelse till regeringen förordat en sådan lösning för kontrollen av ursprungsmärkning av nötkött. Kontrollen av ekologiska produkter och kvalitetskontrollen av ägg är andra områden där det är möjligt att, för preciserade tillsynsuppgifter, anlita ett privat organ, som uppfyller kraven i EN 45011.

Godkännandet av oberoende organ för livsmedelskontroll kan skötas av antingen SWEDAC eller Livsmedelsverket. SWEDACs verksamhet är helt avgiftsfinansierad i likhet med Livsmedelsverkets laboratorietillsyn. Oavsett vilken lösning som statsmakterna väljer för livsmedelskontrollen, bör kostnaderna för godkännandet betalas med avgifter.

Den anslagsfinansierade stickprovskontrollen av produkter som införs från EU-länder kan betraktas som en marknadskontroll, som är

¹¹² I mål nr 13216-1992, RÅ 1995 ref. 53, fann Regeringsrätten att en kommun inte hade rätt enligt miljöskyddslagen 69 § att ta ut avgift för remissyttrande i ett tillståndsärende. Enligt domen borde avgiftsbestämmelser av denna typ tolkas restriktivt. Remissarbetet i ärendet, där Koncessionsnämnden var tillståndsmyndighet, ansågs inte vara ett led i miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn.

¹¹³ Jordbruksverket har regeringens uppdrag att utreda om godkännande av organ även skall innefatta prövning av om organen uppfyller EN/45011 eller om denna prövning är en uppgift för SWEDAC.

¹¹⁴ Prop 1997/98:48, JoU21, rskr. 179.

ett statligt åtagande gentemot EU att bevaka att kontrollsystemet fungerar innan en produkt förs ut på marknaden, oavsett varifrån produkten kommer. En fortsatt anslagsfinansiering är därför motiverad. Vad gäller kontrollen av inhemsk spannmål - nu avgiftsfinansierad (intäkt 700 000 kronor/år) - finns utrymme att välja ambitionsnivå och finansieringsform. Om en mindre eller ingen avgift tas ut i andra EU-länder, kan en kontrollavgift som vi tar ut medföra en viss, om än obetydlig merkostnad och konkurrensnackdel för den svenska kvarnindustrin. Kontrollen av spannmål kan enligt kommitténs mening betraktas på samma sätt som stickprovskontrollerna och anslagsfinansieras.

Situationen är såtillvida annorlunda på animaliesidan, att detaljerade regler för finansiering kräver av alla EU-länder att veterinära besiktningar och kontroller avgiftsfinansieras. Detta gäller även kontrollen av vissa ämnen (hormoner och andra ämnen) i levande djur och i animaliska produkter, enligt lagstiftningen om provtagning på djur. Hittills har denna kontroll varit helt avgiftsfinansierad i Sverige. Direktiv 96/23/EG om kontrollåtgärder för vissa ämnen och restsubstanter förutsätter att en avgift tas ut för att täcka kostnaderna för kontrollen enligt direktiv (artikel 31). Regler om avgifter finns i direktiv 96/43/EG (85/73/EEG) om finansieringen av veterinära besiktningar och kontroller av levande djur och vissa animaliska produkter. Där sägs inledningsvis att "det allmänna" ska ha ansvaret för dessa besiktningar och kontroller. Avgiften är en s.k. gemenskapsavgift. Den tas ut som ett schablonbelopp som ska täcka "utgifter" för

- "löner och sociala kostnader för besiktningensheten,
- administrativa kostnader i samband med genomförande av besiktningar och kontroller; till detta kan hänföras nödvändiga kostnader för fortbildning av inspektörer".

Den avgift som får tas ut täcker enligt Livsmedelsverket inte hela kostnaden för kontrollen av restsubstanter.¹¹⁵ Införlivande av detta direktiv innebär enligt Livsmedelsverket att ca 4 miljoner kronor av anslagsmedel måste skjutas till.

Av de tillsynsavgifter som kommunerna tar in ska 15 % (för närvarande 13-14 miljoner kronor) föras över till Livsmedelsverket för att finansiera centrala myndighetsuppgifter. När denna ordning kom till var det för att bekosta den förstärkning med livsmedelstekniker, som

¹¹⁵ Restsubstanter: "rester av ämnen med farmakologisk verkan av deras nedbrytningsprodukter samt av andra ämnen som överförs till animaliska produkter och som kan skada människors hälsa" (Dir. 96/23/EEG).

riksdagen beslutade om 1989.¹¹⁶ Överföringen av medel skulle också täcka kostnader för Livsmedelsverkets rådgivning till kommuner och samordning av den offentliga livsmedelstillsynen, centrala laboratorieuppgifter och metodutveckling. Som framgår av bilaga 6 beskrivs dessa uppgifter numera under rubriken "Samordning av den nationella livsmedelstillsynen" som omfattar

- branschinspektioner på företag tillsammans med tillsynsansvarig miljö- och hälsoskyddsinspektör och länsveterinär
- projektinriktad kontroll på regional eller lokal nivå
- temamöten för politiker, tjänstemän och i vissa fall representanter för näringslivet
- rådgivning och information, tolkning av bestämmelser
- uppföljning av den kommunala livsmedelstillsynen genom ett särskilt rapporteringssystem.

Målgrupper är miljöförvaltningarna och kommunernas nämnder, som har ansvar för livsmedelstillsyn, samt länsstyrelserna. Syftet med denna "indirekta tillsyn" är att åstadkomma en enhetlig och korrekt tillämpning av livsmedelslagen.

Denna ordning med kommunal uppbörd har visat sig tungarbetad, eftersom det ofta är svårt för kommunerna att få in avgifterna från företagen, vilket leder till försenade överföringar till Livsmedelsverket. Finansieringsmodellen kan motiveras av att verksamhetens kostnader belastar den som i första ledet orsakar dem. Men avgiften kan ifrågasättas ur både principiell och praktisk synpunkt: Principiellt därför att staten har ett grundläggande åtagande att se till att lagstiftningen efterlevs; numera har Sverige också ett åtagande gentemot EU. Praktiskt innebär uppbördsordningen en rundgång av pengar, som kostar pengar.

Kommittén anser att de centrala myndighetsuppgifter, som nu finansieras genom överföring till Livsmedelsverket av 15 % av kommunernas avgifter, bör betraktas som ett statligt åtagande och anslagsfinansieras över statsbudgeten.

Behovet av samordnande insatser har förstärkts till följd av att ca 200 anläggningar har förts över från Livsmedelsverket till kommunerna. För denna typ av anläggningar med animalieproduktion gäller betydligt mer detaljerade regler än för andra tillsynsobjekt. Vidare har kravet på enhetlig tillämpning av EGs direktiv om offentlig kontroll lett till ökade krav på rapportering och medverkan i kommissionens arbete med att utvärdera likvärdigheten och effektiviteten i den offentliga kontrollen. Bl.a. ska "medlemsstaternas behöriga myndigheter" årligen

¹¹⁶ Prop 1988/89:68 s. 51, JoU14.

redovisa till kommissionen vad de inspektioner som ska utföras enligt kontrolldirektivet (89/397/EEG artikel 4 och 14) ska omfatta och hur ofta de ska genomföras. Vidare kräver EGs direktiv om livsmedelshygien (93/43/EEG, artikel 8) att de behöriga myndigheterna ska utföra inspektioner för att kontrollera bl.a. att principerna för riskbedömning och kritiska kontrollpunkter (HACCP) tillämpas. En föreskrift om s.k. normerande inspektioner har infogats i livsmedelsförordningen (46 a §), som trädde i kraft den 1 mars 1997:

”Livsmedelsverket skall utföra de inspektioner som behövs för att övervaka att Sverige på livsmedelsområdet fullgör de förpliktelser som föranleds av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”.

En jämförelse med andra länder i unionen visar att den här typen av centrala myndighetsuppgifter, som representerar ett nationellt åtagande gentemot EU, normalt är anslagsfinansierade.

Kommitténs förslag om anslagsfinansiering av Livsmedelsverkets centrala myndighetsuppgifter ökar belastningen på statsbudgeten med 13-14 miljoner kronor. Spannmålskontrollen kostar för närvarande 0,7 miljoner kronor. (Behovet av anslagsmedel för s.k. normerande inspektioner, enligt livsmedelsförordningen 46 a §, och för restsubstanskontroller har inte beaktats här.) Frågan om förslagets budgetkonsekvenser behandlas sist i kapitel 7.

Sammanfattningsvis utgår kommittén således från att den direkta tillsynen av livsmedelsanläggningar ska vara avgiftsfinansierad. Stickprovskontroller av gränsvärden i livsmedel är i allmänhet anslagsfinansierade,¹¹⁷ samma finansieringsform bör övervägas för den likartade kontrollen av i Sverige odlad spannmål som nu är avgiftsfinansierad. I övrigt ifrågasätts inte finansieringsformen för kontrollen av förpackningsmaterial och av import/export.

En sammanställning av kommitténs ställningstaganden till frågan om anslags- eller avgiftsfinansiering finns i tablå 7:4. Myndighetsuppgifterna har där delats in i de två huvudgrupper som kan betecknas som den offentliga förvaltningens grundelement - myndighetsutövning och övrig verksamhet eller s.k. faktisk förvaltningsverksamhet. I denna uppdelning anslags-/skattefinansieras uppgifterna:

- normgivning (centralt och lokalt)
- viss uppföljning, lagföring m.m.

¹¹⁷ Av kostnaderna för kontroll av restsubstanser i svenska animalier är dock bara en del anslagsfinansierad (4 miljoner kronor). Stickprovskontroller av produkter från tredje land är helt avgiftsfinansierade.

- de flesta stickprovskontroller samt
- generella informationsinsatser som görs på myndigheternas initiativ för att underlätta arbetet med direkt tillsyn (riktad information kan det däremot finnas skäl att ta betalt för):

Tablå 7.4 Livsmedelstillsynens finansiering		
Typ av uppgift	Skatt	Avgift
MYNDIGHETSUTÖVNING*		
Normgivning**	X	
Tillsyn vid anläggningar		
Prövning och godkännande		X
Inspektioner och besiktning		X
Uppföljning av anmärkningar		X
Uppföljning av anmälningar som leder till anmärkningar		X
Uppföljning av anmälningar som inte leder till anmärkningar	X	
Lagföring och andra ingripanden	X	
Särskilda kontroller		
Stickprovskontroller av animaliska och vegetabiliska produkter som förs in från andra EU-länder	X	
Stickprovskontroller av inhemska frukt- och grönsaksprodukter	X	
Stickprovskontroller av inhemsk spannmål	X	
Stickprovskontroller av inhemskt producerade animalier	X	X
Stickprovskontroller av animalier och vegetabilier från tredje land		X
Importkontroll av animaliska livsmedel		X
Exportkontroll		X
Kontroll av förpackningsmaterial		X
Övrig tillsyn		
Godkännande och tillsyn av laboratorier		X
FAKTISK FÖRVALTNINGSVERKSAMHET		
Rådgivning och information inkl utbildning		
Vid myndighetsutövning	Enligt ovan	
I övrigt		
- efter förfrågan		X
- på myndighets initiativ***	X	X

* **Myndighetsutövning:** Åtgärder som syftar till eller innebär rättsverkande beslut.

** **Normgivning:** Beslut om generella föreskrifter som är bindande för myndigheter och enskilda.

***Livsmedelsverkets centrala myndighetsuppgifter och information till de företag som är föremål för verkets direkta tillsyn samt MHNs initiativ att informera företag i syfte att underlätta den direkta tillsynen.

7.5 Allmänna överväganden om taxeprinciper

Det nuvarande avgiftssystemet bygger på saktaxa i form av årsavgift som sätts med hänsyn till typ av anläggning och storlek, egentligen en schabloniserad riskbedömning.¹¹⁸ Saktaxan ligger också till grund för den avgift som tas ut för godkännande av livsmedelslokal, medan det för uppföljning av prov som har lett till anmärkning är möjligt att ta ut en avgift som motsvarar myndighetens kostnader.

Timtaxa förekommer enligt exportkontrollbestämmelserna, som tills vidare tillämpas för ca 200 anläggningar under kommunal tillsyn med produktion av animaliska livsmedel.

Saktaxa beräknas schablonmässigt på genomsnittlig tidsåtgång. Sådan taxa brukar anses lämplig för prestationer som är rutin- eller likartade och när kostnaderna inte varierar så mycket från ett fall till ett annat. Den stora fördelen med saktaxa är förutsägbarheten, både för företaget och för myndigheten. Den är också i allmänhet lätt att administrera, även om det som i livsmedelstillsynen krävs en klassificering av livsmedelsföretagen och arbete med registrering. Det är dock en liten del av den betydligt mer omfattande registrering som måste göras i samband med själva tillsynen. Fakturerings- och uppbördsrutiner är också en ofrånkomlig del av alla avgiftssystem.

Att taxan är känd och beräknad på genomsnittskostnad kan bidra till en upplevelse av rättssäkerhet i och med att alla kan vara säkra på att betala efter samma grunder. Det torde annars vara en mer påtaglig nackdel med en schablonmässigt beräknad saktaxa att den i det enskilda fallet kan upplevas som felaktig och orättvis, vilket kan få till följd att den avgiftsskyldige vägrar betala. Den enskildes krav på rättssäkerhet garanteras i det här avseendet genom att beslut om en offentligrättslig avgift kan överklagas.

En annan aspekt på rättvisa hänger samman med viljan att följa reglerna för livsmedelshanteringen. Regelsystemet är omfattande och berör 50 000 företag. I en så stor grupp är det ofrånkomligt att både inställningen till reglerna och förmågan att följa dem varierar. I ett system med strikt tillämpad taxa kan det upplevas som orättvist att den som följer reglerna får betala samma avgifter för tillsyn som den som tar lättare på reglerna. "Rättvisan" kräver att det blir dyrare för den som inte lever upp till kraven på hygien och redlighet och därigenom fordrar mer tillsyn.

¹¹⁸ Den avgift, som tas ut enligt livsmedelsförordningen 16 §, avviker från riskbedömningsprincipen såtillvida som avgiften grundas på tid.

Tidtaxa (timtaxa), beräknad på tidsåtgång och kostnader för det enskilda ärendet, är den mest "rättvisa" avgiften i den meningen att den kommer närmast de faktiska kostnaderna. Osäkerhet om vad kostnaden blir är en påfallande nackdel med tidtaxa, som kan skapa en känsla av att vara utlämnad åt myndighetens godtycke. En helt genomförd tidtaxa, som hänför varje kostnad till viss kostnadsbärare, ställer högre krav än saktaxan på en fortlöpande tid- och kostnadsredovisning - ibland så till den grad att det kan göra det svårt att få betalt för de faktiska kostnaderna.

En utgångspunkt för planeringen av livsmedelstillsynen bör vara att inriktning och omfattning grundas på myndighetens riskbedömning och på iakttagna brister i livsmedelshanteringen (hygien och redlighet). Myndighetens planering av verksamheten måste styras av långsiktiga behov och överväganden och grundas på en god överblick över hela ansvarsområdet. Det förutsätter att myndigheten fortlöpande håller sig informerad om hur livsmedelshanteringen sköts i de företag som står under tillsyn. I Livsmedelsverkets allmänna råd anges att varje företag bör bli föremål för inspektion minst en gång per år. Beträffande animalieproducerande anläggningar, som omfattas av särskilda krav, erfordras betydligt tätare inspektioner.

För denna planerade tillsynsuppgift kan en basorganisation dimensioneras och finansieras med *fasta avgifter* som i nuläget. Den fasta avgiften kan beräknas så att den ger utrymme också för särskilda projekt (projektinriktade kontroller, PIK).

Timtaxa ligger närmare till hands för andra tillsynsaktiviteter, som har sin grund i externa förhållanden eller efterfrågan från företagen, dvs. för en tillsyn som är utökad i förhållande till den schablonmässigt kostnadsberäknade planerade tillsynen. Det gäller i första hand aktiviteter till följd av konstaterade brister, t.ex. i egentillsynen, som kan antas öka riskerna i ett företags verksamhet. Sådana iakttagelser bör leda till en intensifierad tillsyn. I den situationen bör avgifterna täcka de faktiska kostnaderna för uppföljningen.

Med en timtaxa kan intäkterna och resurserna anpassas efter behovet, som i varje enskilt fall motiveras särskilt. Efter anmärkning tas avgift ut vid utökad tillsyn i form av återbesök, information och rådgivning med anledning av de iakttagelser som görs samt ev förnyad provtagning. En avgift som täcker hela kostnaden för uppföljning medför väsentligt vidgade möjligheter att ta ut ersättning.

I *den kommunala livsmedelstillsynen* får behovet att anpassa avgiften till självkostnaden i varje särskilt fall vägas mot önskemålet om en administrativt mer lätthanterlig, schabloniserad avgift.

Kommittén har tidigare föreslagit att kommunerna själva får bestämma sina taxor. Ett bemyndigande kan meddelas för kommunernas

prövning och tillsyn enligt livsmedelslagen som överensstämmer med den ordning som regeringen har föreslagit för miljöområdet.

Vidare bör bestämmelsen om kommunernas uppörd av avgiften för "den statliga tillsynen" tas bort.

Livsmedelslagen 29 a § föreslås få denna lydelse:

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets och ett enskilt kontrollorgans kostnader för tillsyn enligt lagen, enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Sådana avgifter får också avse en myndighets kostnader för prövning enligt lagen, föreskrifterna eller förordningarna.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet".

Livsmedelsverkets direkta tillsyn är redan i huvudsak avgiftsfinansierad, som tidigare redovisats. Tillsynsområdenas olika karaktär har lett till att varierande taxepprinciper kommit att tillämpas. Således har exportkontrollen två delavgifter (fast grundavgift och timtaxa), fjäderfätaxan tre och slakteritaxan fyra delavgifter.

I det nuvarande generella avgiftssystemet tar Livsmedelsverket enligt förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. ut en avgift för tillsyn av större industrianläggningar och av vissa mobila livsmedelslokaler. Här tillämpar verket samma regler som kommunerna. Om dessa bestämmelser för den kommunala tillsynens del ersätts av ett bemyndigande att bestämma avgiften, bör Livsmedelsverket få motsvarande befogenhet. Därmed skulle behovet av anslagsmedel för denna tillsyn minska. Enligt tablå 7.2 är skillnaden mellan kostnader och intäkter i nuvarande generella avgiftssystem 3,6 miljoner kronor. Kommitténs förslag om full kostnadstäckning innebär således motsvarande minskning av anslagsbehovet.

7.6 Avgiftsuttag - beräkningsexempel

Syftet med detta avsnitt är att ge en uppfattning om hur mycket avgifterna behöver höjas vid en övergång från nuvarande i princip skattefinansierade system till en i huvudsak avgiftsfinansierad kommunal tillsyn.

Enligt det allmänna direktivet om livsmedelshygien (93/43/EEG artikel 8) ska alla livsmedelsanläggningar inspekteras med en regelbundenhet som är anpassad till riskerna med anläggningen. Kött anses medföra de största riskerna. För slakterierna gäller därför särskilt

strikt krav i köttbesiktningen, som sker fortlöpande. Men i övrigt finns det inte några krav på tillsynens omfattning för den stora mängden av tillsynsobjekt, för vilka kommunerna har ansvaret. Livsmedelsverket säger i ett allmänt råd att varje verksamhet bör bli föremål för inspektion minst en gång per år.¹¹⁹

Av två skäl behöver det finnas ett riktmärke för en miniminivå på tillsynen: Dels krävs en viss kontinuitet i kontakterna med företagen för att ansvariga myndigheter ska kunna bedöma risker i de konkreta fallen; dels förutsätter den som betalar en offentligrättslig avgift att en motprestation lämnas. Kommittén anser att denna miniminivå kan anges till en inspektion/år och tillsynsobjekt och att färre kontakter i allmänhet behöver motiveras särskilt - t.ex. att verksamheten är ofarlig eller att det finns ett beprövat och väl fungerande system för egentillsyn.

Den basorganisation som varje kommun behöver för den planerade tillsynen kan kostnadsberäknas i detalj på grundval av den kännedom som finns lokalt om varje företag. Här är det av intresse att med stöd av några räkneexempel bedöma

- vilken basorganisation som behövs för en inspektion/år,
- vilka avgiftsintäkter som behövs för denna basorganisation och
- vilka förändringar det blir i avgiftsuttaget.

De samlade ekonomiska konsekvenserna av att kommunerna tar ut full kostnadstäckning för livsmedelstillsynen går inte att beräkna entydigt, eftersom ingångsvärdena är osäkra. Följande uppgifter finns för åren 1995 och 1996:

På basis av bokslutsuppgifter har kommunerna till Livsmedelsverket redovisat att de totala kostnaderna - "Lm.kostn" - uppgår till ca 150 miljoner kronor och att 332 resp 338 årsarbetskrafter har disponerats för livsmedelstillsyn de båda åren (enligt anvisningarna för rapporteringen skall "alla kategorier" räknas in, "exempelvis inspektör, chef, sekreterare, provtagare").

Enligt den enkätundersökning som gjordes av Svenska Kommunförbundet hösten 1997 används 16,6 % av personalresurserna inom miljö- och hälsoskyddsområdet för livsmedelstillsyn, motsvarande 299 årsarbeten (avser chefer och inspektörer men inte assistenter). För hela området redovisas totalkostnaden till 1 349 miljoner kronor,¹²⁰ vilket är

¹¹⁹ Kungörelsen (SLV FS 1990:10) med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m.m.

¹²⁰ Enligt kommunernas redovisning till nationalräkenskaperna (SCB: Kommunernas finanser 1996, räkenskapssammandrag)

drygt 20 % (290 miljoner kronor) mer än vad som för 1996, på grundval av bokslut, redovisades vara "MHN:s totala kostnader" i kommunernas rapportering till Livsmedelsverket. Med utgångspunkt i andelen personalresurser beräknar förbundet att totala kostnaden för livsmedelstillsynen 1996 var $(16,6 \% \times 1\,349)$ 224 miljoner kronor (bilaga 5). Därtill kommer kostnaderna för provtagning 26 miljoner kronor. Den verkliga kostnaden för den kommunala livsmedelstillsynen skulle således vara 50 % högre än som har framgått av kommunernas rapportering till Livsmedelsverket.

Det skiljer ca 30 årsarbetskrafter mellan uppgifterna i Livsmedelsverkets sammanställning av kommunernas rapportering och enkätundersökningen, beroende på att den senare inte tar med gruppen assistenter. Beräkningsexemplet utgår i fortsättningen från de siffror för personal och kostnader som har tagits fram i enkätundersökningen. Kommunförbundet räknar med att "produktiv tid per månad" är 110 timmar = 1 320 timmar/årsarbetskraft. Det blir, med utgångspunkt i 299 årsarbetskrafter, totalt ca 400 000 timmar som är disponibla för livsmedelstillsyn.

Tidsåtgången för en inspektion per år kan med stöd av tidredovisning från en kommun¹²¹ uppskattas till en timme för besöket på företaget och något längre tid för planering och efterarbete. Om tidsramen vidgas till exempelvis 1,5 timme för besöket och 2,5 timmar för planering och efterarbete, totalt 4 timmar/inspektionstillfälle, skulle det gå åt 200 000 timmar för samtliga 50 000 livsmedelsföretag. Det motsvarar således ungefär hälften av disponibla timmar hos 299 årsarbetskrafter.

Nedan redovisas beräkningar av hur mycket avgifterna behöver öka under angivna förutsättningar:

a) 50 000 inspektioner/år

Intäkterna av nuvarande årsavgifter är ca 90 miljoner kronor, varav 15 % (13-14 miljoner kronor) överlämnas till Livsmedelsverket, enligt verkets sammanställning av kommunernas rapportering. Kostnaderna är enligt Kommunförbundet ca 224 miljoner kronor, vartill kommer 26 miljoner kronor för provtagning och analys. Med utgångspunkt i dessa siffror innebär full kostnadstäckning för 400 000 tillsynstimmar att avgiftsuttaget behöver öka med $(250 - 90)$ 160 miljoner kronor, dvs. med ca 75 % i förhållande till nuläget. För att klara normen ett års-

¹²¹ Livsmedelsföretagen i kommunen är något mindre än riksgenomsnittet.

besök/totalt 200 000 timmar behövs en intäktsökning med (224:2 + 26 - 90) 48 miljoner kronor.

En bedömning av hur mycket mer avgifter som behöver tas ut för en planerad tillsyn med ett besök/år måste också ta hänsyn till att en del av kostnaden behöver betalas av skattemedel även i fortsättningen. Det gäller främst information till och kontakter med allmänheten. Omfattningen av sådan verksamhet är okänd. Vidare finns nu andra intäkter än årsavgifterna: För kommunal tillsyn av ca 200 anläggningar med produktion av animaliska livsmedel betalar företagen fr.o.m. den 1 januari 1997 vad tillsynen kostar i form av en särskild avgift; denna intäkt är f.n. okänd. (I beräkningen bortses här från kostnaderna för importkontroll, ca 6 miljoner kronor, som ersätts i särskild ordning enligt taxa som fastställs av kommunen).

b) Övriga 200 000 tillsynstimmar

Det blir ett större behov av ökat avgiftsuttag för den övriga tillsynen, utanför den planerade tillsynen, som nu i huvudsak finansieras med kommunalskattemedel. Vid oförändrade personalresurser rör det sig om ytterligare ca 200 000 tillsynstimmar som i ett system med full kostnadstäckning skall avgiftsfinansieras. Även här finns det nu vissa avgiftsintäkter som behöver räknas av för att få fram det ökade avgiftsuttaget. Det gäller avgifter för godkännande av livsmedelslokaler (4,9 miljoner kronor/270 kommuner) och 16 §-tillstånd (3,3 miljoner kronor/238 kommuner), totalt drygt 8 miljoner kronor, och för uppföljning av anmärkningar (till okänd storlek).

Denna avgiftsfinansierade verksamhet, utanför den planerade tillsynen, omfattar dels prövning av tillstånd, dels andra åtgärder till följd av ett specifikt behov eller efterfrågan/uppdrag från Livsmedelsverket eller annan myndighet.

Särskilt viktigt är det att avgift tas ut för den uppföljning som görs till följd av konstaterade brister eller bedömd risk i livsmedelshandlingen. Att försumliga företag får betala mer för nödvändig tillsyn än de som följer bestämmelserna kan i praktiken bli ett mer verksamt stöd för tillsynsarbetet än de rättsliga påföljderna.

c) Totalt

Det finns flera frågetecken i den sammanställning, som nu kan göras av hur mycket avgiftsuttaget behöver öka för att täcka kostnaderna för 400 000 tillsynstimmar. Ökningen begränsas i första hand av att avgif-

ter tas ut även idag men också av att vissa uppgifter även i fortsättningen kommer att skattefinansieras:

Tablå 7.5 Avgiftsuttag och bibehållen skattefinansiering	
Årsavgifter (1996)	90 miljoner kronor
Andra avgiftsintäkter (1996)	
- lokalgodkännanden	4,9 (270 kommuner)
- 16 §-tillstånd	3,3 (238 kommuner)
- uppföljning av anmärkningar	?
- animalieproduktion *	?
Bibehållen skattefinansiering	
- information till allmänheten	?
- anmälningar från allmänheten	?
- hälsoskyddsåtgärder	?
Totalt	98+? miljoner kronor

* Exportkontrollregler tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1997 för finansieringen av tillsyner av anläggningar som regleras av EG-direktiv för produktion av animaliska livsmedel.

Med utgångspunkt i Kommunförbundets beräkningsexempel behöver totalt ca 250 miljoner kronor tas in för full kostnadstäckning i livsmedelstillsynen. Om frågetecknen i sammanställningen ovan (tablå 7.5) nu antas summera till drygt 10 miljoner kronor, blir det totalt ca 110 miljoner kronor som inte behöver föranleda ökade avgifter.¹²² Avgiftsuttaget behöver öka med totalt 140 miljoner kronor för 400 000 tillsynstimmar.

Beräkningen är ett genomsnitt för hela landet. Lokalt varierar den planerade tillsynen mellan företagen med hänsyn till den standard som egentillsynen har, lokalernas utformning, personalens kompetens, varusortiment mm. De totalt 200 000 inspektionstimmar, beräknade på genomsnittligt 4 timmar/inspektion, fördelas med hänsyn till den kännedom som finns om risk och kontrollbehov i varje enskilt företag.

Den exportkontrolltaxa som tillämpas i den statliga tillsynen är 400 kronor/timme för kött och 575 kronor för fisk. Den avgiftsintäkt som behöver tas ut för att betala 200 000 tillsynstimmar är bortsett från

¹²² I grova drag styrks detta antagande av den beräkning som Kommunförbundet har gjort i enkätundersökningen 1997 om miljö- och hälsoskydd i kommunerna. Där redovisas 104 miljoner kronor i intäkter; dessa torde inbegripa intäkter för importkontroll, som inte har beaktats i räkneexemplen ovan. Kostnadstäckningen beräknas vara 47 % av bruttokostnaderna (250 miljoner kronor), vilket skulle betyda att 117 miljoner kronor av kostnaderna täcks med avgifter.

”analyskostnader”, ca 112 miljoner kronor, enligt ovan antagna förutsättningar. Det blir för 50 000 inspektionsbesök 560 kronor per timme (exkl. kostnader för ”analyser”). Den timkostnad som i verkligheten behöver tas ut för den behovs- och efterfrågestyrda kommunala tillsynen kommer att variera mellan kommunerna, beroende på dels hur mycket varje kommun vill skjuta till av skattemedel för att täcka kostnaderna, dels skillnader i kostnader för löner, lokaler m.m.

Kommitténs förslag leder till motsvarande effekter för den direkta tillsyn som Livsmedelsverket utövar enligt nuvarande generella avgiftsregler (se avsnitt 7.5 ovan).

Med utgångspunkt i de siffror som har använts i beräknings-exemplen kan följande sammanställning göras (exkl. försvaret):

Tablå 7.6 Livsmedelstillsynen i Sverige (Milj kr)			
	Totala kostnader (ca)	Avgiftsintäkte	Anslag/Skatter
		r	
Kommuner	250	110	140
SLV	280	158	122
Totalt	530	268	262

7.7 Ekonomiska konsekvenser

7.7.1 Tillämpning av finansieringsprincipen

Om avgifter tas ut till full kostnadstäckning för den kommunala livsmedelstillsynen, påverkas den kommunala ekonomin genom att finansieringsbördan omfördelas från skattebetalarkollektivet till företagen. Enligt det generella direktiv (Dir. 1994:23) som gäller för kommittén om att pröva offentliga åtaganden skall i en sådan situation en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den s.k. finansieringsprincipen är tillämplig:

”Finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare, skall det ekonomiska utrymmet för kommuner och landsting minskas i motsvarande mån.”

Det generella kommittédirektivet med kravet att förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden motiverades av den långsiktiga strategi, som riksdagen beslutade om för fem år sedan för att avskaffa det strukturella underskottet i de offentliga finanserna. Finansieringsprincipen är

ett led i denna långsiktiga ekonomiska politik. Dess tillämpning innebär att statsbidragsramen ökas eller minskas.

Finansieringsprincipen har bekräftats vid överläggningar om riktlinjer för den kommunala ekonomin, som senast hölls 1996 mellan regeringen och de båda kommunförbunden.

Riksdagen fick våren 1994 en redovisning av finansieringsprincipens bakgrund, syfte och tillämpning.¹²³ Riktlinjerna för principens tillämpning utvecklades av Kommunalekonomiska kommittén i betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98). Enligt riktlinjerna skall staten minska statsbidraget om riksdag och regering fattar beslut som gör att den obligatoriska verksamheten kan bedrivas billigare:

”Bidraget bör också kunna minskas om staten genom att upphäva en avgiftsrestriktion ger nya möjligheter till avgiftsfinansiering av en viss verksamhet.”

Riksdagen godkände regeringens förslag till riktlinjer för tillämpningen av finansieringsprincipen.

Vad nu gäller livsmedelstillsynen skall således finansieringsprincipen tillämpas, om riksdagen - enligt kommitténs förslag till nytt avgiftssystem - ger kommunerna möjlighet att öka avgiftsintäkterna så att kommunernas budgetbelastning minskar. Uppgifterna om verksamhetens kostnader är visserligen osäkra, men med utgångspunkt i Kommunförbundets kostnadsuppgifter har ovan (avsnitt 7.6) beräknats att 250 miljoner kronor behöver tas in för full kostnadstäckning. I nuläget tar kommunerna in ungefär 100 miljoner kronor i avgifter för prövning och tillsyn (inbegripet de 15 % som förs över till Livsmedelsverket). Vidare har kommittén ansett att vissa delar av tillsynskostnaderna även i fortsättningen behöver skattefinansieras; det rör sig om uppskattningsvis drygt 10 miljoner kronor, som inte kan avgiftsfinansieras. Med dessa utgångspunkter har i beräkningen antagits att, vid oförändrade personalresurser (400 000 tillsynstimmar), kostnader för totalt ca 110 miljoner kronor inte behöver föranleda ökade avgifter och att således full kostnadstäckning kan leda till en minskad skattebelastning för kommunerna med ca 140 miljoner kronor.

Kommunerna avgör själva hur stor del av kostnaderna för livsmedelstillsynen som ska skattefinansieras. Det är därför först i efterhand möjligt att se vad det ändrade avgiftssystemet har inneburit för den kommunala ekonomin. En utvärdering av de ekonomiska effekterna bör göras som underlag för de återkommande förhandlingarna om

¹²³ Prop 1993/94:100 och 150, FiU19.

statsbidraget mellan regeringen och företrädare för kommunerna. Tillämpningen av finansieringsprincipen torde komma att innebära att statsbidragsramen minskas med de ökade avgiftsintäkter, sannolikt 100 - 140 miljoner kronor, som de föreslagna avgiftsreglerna gör möjliga.

För företagen innebär de föreslagna finansieringsprinciperna att ökade avgifter måste betalas som motsvarar den minskade skattebelastningen för kommunerna. 140 miljoner kronor är ungefär 1 promille av den totala livsmedelskonsumtionen som 1996 var drygt 140 miljarder kronor (exkl. alkoholhaltiga drycker). Kommunernas riskbedömning avgör hur kostnaderna fördelas på tillsynsobjekten, vilket avgör hur kostnadsökningen, i den mån den tas ut på priset, i sista hand drabbar konsumenten.

7.7.2 Belastningen på statsbudgeten

Belastningen på statsbudgeten blir i den mån mindre som statsbidragsramen minskas till följd av *kommunernas* ökade avgiftsintäkter.

Vad gäller *anslagen till Livsmedelsverket* gör kommittén inga egna bedömningar utan redovisar de uppgifter som finns om nuvarande anslag och beräknade anslagsbehov.

Kommitténs förslag till nytt finansieringssystem innebär att också Livsmedelsverket kan ta ut avgifter för den direkta tillsyn som nu finansieras enligt samma generella regler som gäller för den kommunala tillsynen. Däremot minskar anslagsbehovet med 3,6 miljoner kronor.

Livsmedelsverkets s.k. indirekta tillsyn till stöd för kommunerna är uttryck för ett statligt åtagande, som enligt kommittén bör finansieras över statsbudgeten. Därmed ökar budgetbelastningen med ca 14 miljoner kronor. Vidare anser kommittén att stickprovskontroller av spannmål också bör anslagsfinansieras; kostnaden är för närvarande ca 0,7 miljoner kronor per år. Totalt ökar anslagsbehovet med $(14+0,7-3,6)$ 11,1 miljoner kronor. Tillkommande kostnader för två likartade centrala uppgifter - normerande inspektioner enligt livsmedelsförordningen 46 a §, som trädde i kraft den 1 mars 1997, och restsubstanskontroll till följd av att avgiftsdirektivet 96/43/EEG införlivas - har Livsmedelsverket beräknat till 6,5 resp. 4 miljoner kronor.

Enligt de beräkningar som redovisats ovan kan de ökade avgiftsintäkterna göra det möjligt att minska statsbidragsramen med i storleksordningen 100 - 140 miljoner kronor. Exakta uppgifter om avgiftsintäkterna kan erhållas först i efterhand.

8 Tillsynsverksamheten

Enligt Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1990:10) ska tillsynsmyndigheten fastställa kontrollprogram för alla verksamheter som bedrivs i livsmedelslokal. Sådana verksamheter är dock föränderliga över tiden och ansvaret för egenkontrollen åvilar primärt företagen. Tillsynsmyndighetens fastställande av egenkontrollprogram innebär en låsning vid verksamhetens utformning vid en given tidpunkt och fastställandet kan även leda till oklara uppfattningar om ansvarsförhållanden. Kommittén anser därför att tillsynsmyndigheterna inte bör fastställa företagens egenkontrollprogram. Något sådant krav finns inte heller uttalat i EUs regelverk.

8.1 Utvärdering av den obligatoriska egentillsynen

8.1.1 Allmänt, metod och underlag

I våra direktiv sägs bl.a. att kommittén skall utvärdera systemet med obligatorisk egentillsyn för företagen. Termen utvärdering kan ha olika innebörd. Den kan t.ex. innebära att en företeelse eller vara utvärderas utifrån om den uppfyller ett antal bestämda kriterier i en given kravspecifikation; den kan också innebära att man ställer utfallet av en förändring mot en given målsättning med förändringen, man talar ibland om grad av måluppfyllelse; den kan också innebära en mer allmän beskrivning av konsekvenserna av en förändring utan att ställa dem mot några kvantitativa mål eller en given målsättning, man talar ibland om en lägesbeskrivning eller med en engelsk term om att beskriva "state of the art". Den utvärdering som beskrivs i avsnittet är snarast exempel på den sista innebörden av termen utvärdering. Beskrivningen avser såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter.

Underlag för utvärderingen har varit bl.a. kommunernas årliga rapportering till Livsmedelsverket, några ytterligare rapporter och PM från Livsmedelsverket samt rapporter från uppföljningar av egenkontrollen inom restaurangsektorn i Lund och Stockholm som gjorts på initiativ av miljöförvaltningarna där. Utvärderingen grundar sig även på iakttagelser som gjorts vid studiebesök vid miljöförvaltningarna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund, Västerås, Gävle och Nora samt fakta och synpunkter som inhämtats vid dessa tillfällen.

Utöver dessa studiebesök har intervjuer gjorts med företrädare för branschorgan och forskningsinstitut.

Några av de experter i kommittén som företräder olika branschorganisationer har skriftligen till kommittén delgivit sina erfarenheter av och synpunkter på företagens obligatoriska egentillsyn.

8.1.2 Bakgrund

Tanken om att införa egentillsyn inom livsmedelsområdet i Sverige framfördes ursprungligen i den s.k. Livsmedelsstadgekommitténs betänkande år 1970.¹²⁴ Kommittén föreslog bl.a. att "Innehavare av verksamhet, där livsmedel hanteras, skall sörja för att verksamheten bedrivs i noggrann överensstämmelse med livsmedelsstadgan och dess tillämpningskungörelse. I sådant syfte skall han anordna en med hänsyn till livsmedelshanteringens art ändamålsenlig fortlöpande tillsyn av verksamheten (egentillsyn)." Kommittén framhöll även det ansvar som de enskilda företagen själva måste ha för sina produkter och verksamheter. Enligt kommittén skulle myndigheterna genom offentlig kontroll övervaka att företagen utövade egentillsyn. Däremot föreslog inte kommittén att tillsynsmyndigheten skulle fastställa egenkontrollprogrammen.

I den proposition,¹²⁵ som följde på Livsmedelsstadgekommitténs betänkande lämnades inte något förslag till föreskrift om obligatorisk egentillsyn. Däremot gav riksdagen regeringen befogenhet att föreskriva om egentillsyn i vissa fall. I 29 § livsmedelslagen föreskrevs: "Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att en näringsidkare inom livsmedelshanteringens art utöva en efter verksamhetens art lämpad särskild tillsyn av hanteringen." Regeringen bemyndigade Livsmedelsverket att föreskriva om sådan tillsyn.

¹²⁴ "Ny livsmedelsstadga m.m.", SOU 1970:6 och 7 (Livsmedelsstadgekommitténs betänkande)

¹²⁵ Proposition 1971:61, Förslag till livsmedelslag m.m

I kraft av detta bemyndigande föreskrev Livsmedelsverket om egentillsyn vid leverans av dricksvatten samt framställning av mögelgifter i nötter och fikon. Livsmedelsverket föreskrev även att tillsynsmyndighet skulle göra sig underrättad om omfattning och inriktning av frivillig egentillsyn samt anpassa den offentliga tillsynen därefter.¹²⁶

År 1983 tillsatte regeringen en ny utredning av livsmedelskontrollen med direktiv att bl.a. redovisa möjligheter till minskad resursförbrukning. Den s.k. Livsmedelskontrollutredningen (LKU) tog ånyo upp frågan om egentillsyn. LKU bedömde att livsmedelskontrollen borde kunna förstärkas genom samordning av befintliga resurser och därvid bl.a. utnyttja företagens egenkontroll¹²⁷. I LKUs betänkande, SOU 1986:25, vilket låg till grund för 1989 års beslut om livsmedelskontroll, sägs att det finns skäl att utnyttja företagens egentillsyn på ett mer systematiskt sätt inom den offentliga kontrollen. Enligt LKUs uppfattning borde samhället ta en mera aktiv del av egentillsynen för att tillgodogöra sig denna verksamhet i den offentliga kontrollen. LKU ansåg att den ordning som finns inom miljöskyddet med obligatorisk egentillsyn och fastställda kontrollprogram borde prövas även inom livsmedelskontrollen.¹²⁸ Utredningen föreslog

- att för i princip varje anläggning med livsmedelsproduktion föreskrivs en obligatorisk egentillsyn av verksamheten.
- att för varje anläggning med föreskriven egentillsyn fastställs ett kontrollprogram.

Genom 1989 års beslut (prop 1988/89:68, JoU14, rskr 263) avsåg statsmakterna att ställa skärpta krav på livsmedelstillsynen i Sverige, bl.a. genom egentillsyn och egenkontrollprogram. I propositionen sägs att alla livsmedelshanterande företag måste ha någon form av egenkontrollprogram och att företaget på egen bekostnad skall utarbeta förslag till sådant program. Företagen är vid anfordran från tillsynsmyndigheten skyldiga att lämna förslag till egenkontrollprogram. Tillsynsmyndigheten har sedan att - med vissa undantag - fastställa kontrollprogram för alla verksamheter som bedrivs i livsmedelslokal. Att tillsynsmyndigheten - i analogi med vad som gjordes inom miljöområdet - skulle fastställa egenkontrollprogrammen var något nytt.

¹²⁶ Egentillsyn och egenkontrollprogram, PM 1997-08-04. Livsmedelsverket, Tillsynsenheten 2, Per Mattsson.

¹²⁷ Beträffande det växlande språkbruket av egenkontroll och egentillsyn. Se Bilaga 3 Egentillsyn - egenkontroll - egenkontrollprogram.

¹²⁸ Betänkande av livsmedelskontrollutredningen, SOU 1986:25, sid 158.

Enligt riksdagens beslut omfattar egentillsynen både hygien och redlighet. Livsmedelsverket skulle som central tillsynsmyndighet administrera genomförandet av de förändringar som krävdes för en ökad egentillsyn i den offentliga livsmedelskontrollen. Med stöd av befintliga regler i 28 - 29 § livsmedelslagen och 53 § livsmedelsförordningen fick Livsmedelsverket befogenhet att meddela föreskrifter om obligatorisk egenkontroll och om företagens skyldighet att upprätta och inkomma med förslag till kontrollprogram. I Livsmedelsverkets kungörelse med allmänna råd om livsmedelstillsyn (SLV FS 1990:10, ändrad 1996:15) anges det bl.a. att ”den som yrkesmässigt driver verksamhet i vilken livsmedel hanteras är skyldig att utöva egentillsyn”.¹²⁹

8.1.3 Genomförande av egenkontroll och nuläge

Enligt Livsmedelsverket var den ursprungliga målsättningen att egenkontrollprogram hos alla berörda företag skulle ha införts inom en period av tre år räknat från den 1 juli 1990.¹³⁰

Livsmedelsverket har utfärdat fem kungörelser¹³¹ med allmänna råd om egenkontrollprogram för några olika livsmedelsverksamheter, t.ex. styckning, charkuterivarutillverkning, bagerier, storhushåll, livsmedelsbutiker, hantering av fisk och kräfdjur m.m. till ledning för företagen när de utarbetar förslag till egenkontrollprogram. De allmänna råden kan ses som ett slags standardförslag till egenkontrollprogram och i råden sägs att eftersom riskerna varierar i olika verksamheter måste kontrollprogrammen anpassas efter verksamhetens inriktning och omfattning. Enligt de allmänna råden bör i tillämpliga delar t.ex. följande områden ingå i kontrollprogram för bagerier och konditorier:

1. Rutiner för rengöring av lokaler och utrustning
2. Kontroll av rengöring
3. Temperaturkontroll
4. Kontroll av mikrobiologisk kvalitet
5. Kontroll av sammansättning och märkning
6. Kontroll av vatten
7. Specialdestinerade livsmedel m.m.

¹²⁹ Bilaga 1, ”Den legala grunden för egentillsyn”.

¹³⁰ Riksdagen 1994/95. 2 saml RR8, Bilaga, sid 14.

¹³¹ SLV FS 1991:2, SLV FS 1991:3, SLV FS 1991:4, SLV FS 1991:18 och SLV FS 1992:5.

De allmänna råden preciserar sedan för varje område vilka konkreta kontrollåtgärder som bör göras, t.ex. att kontroll av rengöringen bör ske genom att antalet aeroba mikroorganismer kontrolleras genom tryckplatta eller liknande metodik. Metoder för temperaturkontroll i kyl- och frystrymmen anges även, liksom frekvensen för provtagning etc. De allmänna råden för övriga livsmedelsverksamheter är uppbyggda på likartat sätt.

Kommunförbundet har utarbetat typprogram för storhushållen. Vissa branschorganisationer har även tagit fram motsvarande förslag till typprogram för egenkontroll samt utbildningspaket i anslutning till dessa. Så har t.ex. Sveriges Livsmedelshandlareförbund (SSLF) utarbetat ett digert material om omfattning och genomförande av egenkontroll.

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) tillhandahåller en s.k. lathund för god hygien i restaurangköket.

Reglerna om obligatorisk egenkontroll från 1990, som ändrades år 1996 innebär således att livsmedelsföretagen måste ha en egen kvalitetssäkring av verksamheten. Företagen skall identifiera vilka risker som finns i hanteringen samt var och hur dessa risker kan reduceras eller elimineras (se bilaga 7). Detta bör göras enligt den s.k. HACCP-principen. Företagen ska redovisa sina program för bl.a. personalhygien, rengöring och kontrollmätningar. Det ska även framgå i ett egenkontrollprogram hur tillsynen går till för att uppfylla livsmedelslagstiftningens krav. Tillsynsmyndigheten ska, såvida inte verksamheten är mycket enkel eller sker i mycket liten omfattning, således fastställa ett egenkontrollprogram för varje företag. Egenkontrollprogrammen ska vidare, primärt på företagets initiativ, kontinuerligt anpassas till verksamheten. Livsmedelsförordningen 42 § föreskriver: "Innan en livsmedelslokal med dess inredning eller verksamheten i lokalen ändras väsentligt skall anmälan göras till den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten i lokalen."¹³² Tillsynsmyndigheten kan sedan med stöd av tillsynskungörelsen 2 §¹³³ uppmana företagaren att inkomma med ett nytt och uppdaterat förslag till egenkontrollprogram.

Företagen är således skyldiga att följa fastställda kontrollprogram och myndigheterna skall övervaka företagets egenkontroll, dvs. utföra offentlig revision av egentillsynen. Detta bör, enligt Livsmedelsverkets allmänna råd, göras en gång om året och besöket bör lämpligen för-anmälas. På många produktionsanläggningar, särskilt sådana som producerar animaliska livsmedel, krävs tillsyn mycket oftare. På slakterier skall t.ex. alla djur besiktigas före och efter slakt. Dessutom skall

¹³² Förordning 1993:1376.

¹³³ SLV FS 1996:15.

myndigheterna, som tidigare, kontinuerligt göra oanmälda inspektioner och provtagningar hos företagen.

Förberedelsetiden för miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna för att genomföra egentillsynen efter statsmakernas beslut i början av 1990-talet var kort och osäkerhet rådde om den konkreta innebörden av reformen. Tillsynsmyndigheternas arbetsformer varierade vid introduktionen av egentillsynen. Vissa miljö- och hälsoskyddsförvaltningar uppmanade företagen enbart per brev att inkomma med förslag. Andra besökte företagen och diskuterade varje enskilt kontrollprogram. Ytterligare andra gjorde färdiga mallar för vad tillsynsmyndigheterna ansåg borde ingå i kontrollprogrammen, vilka förelades företagen för synpunkter. Om det inte kom några synpunkter fastställde sedan tillsynsmyndigheterna programmen.

I Livsmedelsverkets fördjupade anslagsframställning 1995/96 - 1997/78¹³⁴ sägs att verkets stöd till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder under den inledande fasen av uppbyggnaden av den skärpta livsmedelstillsynen visat sig vara otillräckligt.

Sanktioner vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Enligt 25 a § livsmedelslagen skall tillsynsmyndigheterna verka för att överträdelser av lagen beivras. Bestämmelsen infördes 1989. Motivet var önskemål från statsmakerna om att tillsynsmyndigheterna på ett mer kraftfullt sätt än tidigare skulle beivra överträdelser.

Livsmedelslagen 30 § stadgar om straffansvar för näringsidkare som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 29 § livsmedelslagen om att utöva en efter verksamhetens art lämpad tillsyn av hanteringen, dvs egentillsyn.

Uppenbarhetsrekvisitetet i 25 § livsmedelslagen gör att domstolarna ställer höga krav på bevisning vid vitesförelägganden och förbud.¹³⁵

Livsmedelsverket får löpande kopior av domar i brottmål som rör livsmedelslagen. Däremot får verket inte regelmässigt uppgift om polisanmälningar som inte leder till åtal. Uppgifter meddelas inte heller om polisanmälningar som leder till strafförelägganden, dvs fall där den tilltalade bötfälls av åklagaren utan att fallet går till domstol. De lokala tillsynsmyndigheternas beslut om ingripanden följs upp genom kommunernas årliga rapportering¹³⁶.

Från åren 1992 till 1997 finns, enligt den statistik utredningen tagit del av, totalt 116 domar, varav 10 frikännande förtecknade hos Livsme-

¹³⁴ Fördjupad anslagsframställning 1995/96 - 1997/98. SLV Rapport 7/94.

¹³⁵ PM 1997-06-11 Livsmedelsverket, Juridiska enheten ang underlag till livsmedelstillsynsutredningen.

¹³⁶ I kommunernas årliga rapportering till Livsmedelsverket anges: Förbud, saluförbud, omhändertaganden samt åtalsprövning.

delsverket. Av det totala antalet förtecknade domar avsåg sex brott mot föreskrift om egentillsyn. En av dessa var helt frikännande. En innebar fällande dom vad gäller egenkontrollen, men frikännande beträffande hantering, dvs fällande domar har avkunnats i åtminstone fem fall för bristande egentillsyn.

Det har således förekommit, i bl.a. Värmland och Norrbotten, att företagare fällts i domstol för bristande egenkontroll. En företagsledare i Värmland dömdes till 30 dagsböter för att egentillsynen inte bedrevs enligt fastställt kontrollprogram. Vid tingsrätten i Boden har under senare tid tre fällande domar för underlåtenhet att följa krav i egenkontrollprogrammen avkunnats. Även i Skövde har fällande dom för brister i egenkontrollen registrerats. De utdömda straffen var på 30 eller 40 dagsböter.

8.1.4 Granskningar av egenkontrollen

Riksdagens revisorer gjorde 1993/94 en särskild granskning av Livsmedelsverkets styrning och uppföljning av livsmedelstillsynen på lokal nivå samt kommunernas och länsstyrelsernas ansvar och arbete på livsmedelsområdet¹³⁷. Revisorerna påpekar att Jordbruksutskottet inför riksdagsbeslutet om egenkontroll särskilt underströk att egentillsynen som en del av den offentliga kontrollen inte fick inkräkta på en aktiv tillsyn från myndigheternas sida. I rapporten konstaterar revisorerna att granskningen tyder på att så har blivit fallet.

I yttrande över Riksdagens Revisorers rapport¹³⁸ framhöll Kommunförbundet bl.a. att egenkontrollen infördes med stöd av allmänna råd och speciella temadagar för kommunerna. Innebörden av egenkontrollen utvecklades aldrig tillräckligt. Kriterier för de enskilda kontrollmomenten gavs inte, enligt Kommunförbundet, från Livsmedelsverket.

Revisorerna ansåg att en utvärdering bör göras av kommunernas insatser för egenkontrollen respektive direkt tillsyn med avseende på den risk som föreligger att den direkta oanmälda tillsynen och de egna mätningarna inte ges tillräcklig prioritet. I rapporten sägs vidare att utvärderingen bör omfatta såväl kommunernas som Livsmedelsverkets, länsstyrelsernas och branschens insatser för egenkontroll.¹³⁹

¹³⁷ Riksdagen 1994/95 Protokoll Bihang, Saml 2 Riksdagens revisorers Förslag Del 2.

¹³⁸ Svenska Kommunförbundet. Yttrande 1994-05-17. Dnr. 1993:67. Kontroll av livsmedel. Rapport 1993/94:9.

¹³⁹ Riksdagen 1994/95. 2 saml RR8, Bilaga, sid 2.

Tidigare, innan Riksdagens revisorer gjorde sin granskning, hade Riksrevisionsverket (RRV) granskat den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena. RRV konstaterar i sin rapport¹⁴⁰ beträffande egentillsynen bl.a. att ingen av de kommuner som verket besökt tror att egentillsyn kommer att fungera som det var tänkt, framförallt inte i många av de små företag som enligt bestämmelserna skall ha egenkontrollprogram. RRV säger att införandet av egentillsyn i livsmedelskontrollen är förknippat med en rad problem. Att få företagets personal till att vid vissa tider mäta temperatur, att ta bakteriologiska prover och rengöringsprover samt att dokumentera mätvärden på en blankett har visat sig vara svårt även i de fall vilja att genomföra egenkontroll finns. Enligt RRV anser vidare många kommuner att det är svårt att kontrollera efterlevnaden av egentillsynen. Det uppges exempelvis vara svårt för myndigheten att verifiera om företagen har noterat rätt uppgifter vid rätt tillfälle.¹⁴¹

Företagens problem med eller ovilja till att själva ta fram förslag till egenkontrollprogram har, enligt RRV, lett till att många miljö- och hälsoskyddsnämnder själva upprättat förslag till egenkontrollprogram som de skickat ut för synpunkter. Om de inte fått in några synpunkter har programmen fastställts. Livsmedelsverkets allmänna råd om att myndigheterna kan fastställa ett program även om företaget inte inkommit med förslag var tänkt som ett undantag. RRV konstaterar dock att detta förfaringsätt i vissa kommuner blivit regel istället för ett undantag.

Livsmedelskontrollens inriktning och intensitet varierar enligt RRV mellan landets kommuner. RRV gör bedömningen att införandet av egentillsyn inte undanröjer dessa skillnader.

8.1.5 Problem

Det material som legat till grund för föreliggande utvärdering indikerar att det största problemet med systemet med egentillsyn och egenkontrollprogram har gällt - och fortfarande gäller - information, utbildning och de mindre företagens svaga incitament till egenkontroll.

För såväl tillsynsmyndigheterna som för de flesta av dem som drev livsmedelsverksamhet var egentillsyn något nytt när införandet beslutades. Den stora majoriteten av företag var oförberedda på reformen om egentillsyn och kravet på ett fastställt egenkontrollprogram.

¹⁴⁰ Företagens egenkontroll och myndigheters tillsyn - en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena. F 1993:7 (RRV dnr. 23-91-0804).

¹⁴¹ RRV:s intervjuer med kommunerna genomfördes under åren 1991 och 1992, dvs. under den period då systemet med egentillsyn började byggas upp.

Många företagare begrep inte alltid nyttan av egentillsyn av den egna verksamheten och inte varför kontrollen skulle dokumenteras. Statsmakternas beslut var inte heller så förberett att det från början fanns en beredskap hos myndigheterna för att kunna ge tillräcklig information. Enligt Livsmedelsverket¹⁴² var kunskaperna hos tillsynsmyndigheternas personal mycket varierande. Som följd av detta rådde inledningsvis en situation av stor osäkerhet.¹⁴³

Många företag kom till en början att inta en negativ attityd till egenkontrollen. En bidragande orsak till detta kan ha varit att tillsynsavgifter infördes samtidigt. En uppfattning som vissa företagare framförde var, enligt Livsmedelsverket,¹⁴⁴ att ”först ska vi betala för kontrollen och sen göra den själva”.

För flertalet industrier innebar däremot, enligt Livsmedelsverket, kravet på egentillsyn inte någon större förändring. Företagens kvalitets-säkring var ofta vida mer omfattande än de krav som egenkontrollen medförde. Offentligheten av egenkontrollprogrammen väckte emellertid viss opposition bland industriföretagen då fastställande av kontrollprogram och de handlingar som ingick i beslutet kom att bli offentliga.

Som följd av den situation som rådde kom det att krävas extraordinära informations- och rådgivningsinsatser från tillsynsmyndigheterna för att etablera en fungerande egenkontroll hos i första hand de mindre företagen.

Spännvidden i livsmedelsföretagen vad gäller deras storlek och karaktär och därvid i synnerhet förekomsten av många små enheter utgör i sig ett problem när det gäller egentillsynen. Den senare kategorin uppgår till i storleksordningen 38 000 företag och utgör därmed den klart dominerande andelen tillsynsobjekt.

Tillsynsmyndigheterna anger som orsak till att egenkontrollen idag inte fungerar tillfredsställande den ofta mycket låga kunskapsnivån hos personalen vid många livsmedelsanläggningar. Personalen inser inte behovet av kontroll då de inte har kunskap om riskerna i livsmedels-hanteringen.

8.1.6 Utvärdering

¹⁴² Egentillsyn och egenkontrollprogram, PM 1997-08-04 Livsmedelsverket, Tillsynsenheten 2, Per Mattsson.

¹⁴³ I sitt yttrande över Riksdagens Revisorers rapport anser Kommunförbundet att Livsmedelsverkets kritik är motsägelsefull och Kommunförbundet vänder sig mot att Livsmedelsverket fränsäger sig allt eget ansvar.

¹⁴⁴ se not 126.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna beräknar att egenkontrollprogram behöver fastställas för 32 000 anläggningar i landet. Av dessa hade år 1996¹⁴⁵ 91 procent, eller 29 161 anläggningar fastställda program, vilket ligger över målsättningen 80 procent. Andelen fastställda program 1993 var 65 %, 1994 75% och 1995 84 %.

Arbetet med att fastställa och revidera egenkontrollprogram upplevs av kommunerna som mycket arbetskrävande och även om en stor del av anläggningarna nu har ett kontrollprogram måste mycket tid läggas ned på att få företagen att följa de fastställda programmen. Kommunerna anger att arbetet med egenkontrollen är mycket tidsödande. Storstadsregionerna har dessutom problem med täta ägarbyten. Kommunernas arbete med fastställandet är mycket ojämnt fördelat mellan olika kommuner. I många kommuner har nästan alla företag kontrollprogram, medan andra kommuner fortfarande inte fastställt mer än ett fåtal. I 13 av landets kommuner har mindre än 10 procent av företagen fastställda program.

Det kan också konstateras att egenkontrollprogrammen, enligt tillsynsmyndigheterna, inte revideras tillräckligt ofta. Vad som framkommit vid de revisioner av egentillsynen som tillsynsmyndigheterna gjort är bl.a. att fastställda kontrollprogram inte alltid följs. Det förefaller vara främst butiker, mindre storhushåll och restauranger samt mindre tillverkande företag som inte följer sina kontrollprogram.

Hygienen i skolmåltidsköken bedöms i allmänhet vara bra. Däremot kunde egenkontrollen fungera bättre. Det visar t.ex. en undersökning som gjordes våren 1997 av miljökontoret i Kalmar. Egenkontrollen skiftade. Några följde fastställda program fullt ut och åtgärdade konstaterade brister. Andra följde programmet utan att riktigt förstå varför, medan några överhuvudtaget inte utförde några kontroller.

Det förhållandet att ett företag har fått ett fastställt egenkontrollprogram utgör ingen garanti för att egenkontrollen kommer till utförande. Enskilda studier (i bl.a. Stockholm och Lund) tyder på att utförandet i många fall är behäftat med brister och att inte minst dokumentationen av utförda åtgärder och mätresultat kan vara bristfällig. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna tycks vara väl medvetna om detta förhållande och har i regel en uppfattning om i hur stor andel av företagen som egentillsynen kan sägas fungera tillfredsställande. Några av de förvaltningar som utredningen varit i kontakt med har angivit andelen väl fungerande egentillsyn i företagen från några få procent till i storleksordningen 30 à 35 procent.

Bedömningen är att läget idag är gott inom de större livsmedelsindustrierna och ganska tillfredsställande inom de större offentliga storhus-

¹⁴⁵ Rapportering om livsmedelstillsyn 1996. SLV-Rapport 321/97.

hållen. De helt dominerande problemen tycks finnas bland de privata mindre storhushållen och mindre detaljhandelsföretag.

Som nämnts under avsnitt 8.1.3. Genomförande av egenkontroll och nuläge, har Livsmedelsverket utfärdat ett antal kungörelser med allmänna råd om egenkontrollprogram i form av typprogram för olika livsmedelsverksamheter. Vilken betydelse dessa allmänna råd om egenkontrollprogram har haft för företagens utarbetande av förslag till egenkontrollprogram är svårt att bedöma, men enligt de kontakter utredningen haft med ett antal miljö- och hälsoskyddsförvaltningar har ytterst få förslag till egenkontrollprogram spontant kommit in från företagen, så sannolikt har betydelsen varit marginell i det avseendet. Däremot kan inte en informations- och utbildningseffekt uteslutas i det att frågorna blivit uppmärksammade och medvetandegjorda.

En annan konsekvens av Livsmedelsverkets allmänna råd är att vissa miljö- och hälsoskyddsförvaltningar, vilket bl.a. nämns i RRVs rapport,¹⁴⁶ tagit dessa typprogram till utgångspunkt för att förelägga företagen egenkontrollprogram för synpunkter. Om tillsynsmyndigheterna sedan inte fått in några synpunkter har de förelagda programmen fastställts. Vilket i sin tur medfört att dessa företag ålagts att följa ett typprogram som sannolikt inte är helt anpassat till verksamheten. Inom ramen för den utvärdering som nu gjorts har det inte prövats hur väl de egenkontrollprogram som på detta sätt förelagts företagen de facto är anpassade till verkligheten. En konsekvens av situationen är emellertid att företagen kan komma att se egenkontrollprogrammet som ett myndighetspåfund som upprättas av formella skäl för att myndigheten kräver det, inte för att det ligger i företagets intresse. I och med att insikten om egenintresset saknas finns risk för att företaget inte heller är särskilt motiverat att följa programmet. Som följd av detta kan egentillsynen komma att uppfattas som ett myndighetsansvar. Ett förhållande som bedöms vara den allvarligaste olägenheten med nuvarande ordning för egenkontroll och egenkontrollprogram.

Enligt Kommunförbundet är det svårt att motivera många företag för egenkontrollprogram. De förstår inte vikten av detta. Ett annat problem är att många företag ofta byter ägare.

Ett generellt utformat egenkontrollprogram som inte är anpassat till verkligheten kan göra det svårare för livsmedelsinspektörerna att följa upp egentillsynen, då t.ex. behövliga åtgärder och mätningar mycket väl kan ha gjorts, men det fastställda programmet passar inte riktigt för att dokumentera åtgärderna.

En tanke bakom att bygga den offentliga livsmedelstillynen på företagens egentillsyn är att det förväntas finnas en "intressegemenskap"

¹⁴⁶ Jfr not 130.

mellan företagens kvalitetssträvanden - bl.a. genom att etablera system för kvalitetssäkring - och egenkontrollprogram. Intervjuer tyder emellertid på att så inte är fallet, utan företag som inför system för kvalitetssäkring - i regel enligt HACCP-principen - tenderar att betrakta kvalitetssäkringsprogrammen som separerade från egenkontrollprogrammen och att egenkontrollprogrammen upprättas främst för att tillmötesgå tillsynsmyndigheternas krav.

Vilka effekter har den obligatoriska egentillsynen haft på förekomsten av *matförgiftningar*? Livsmedelsverket har ställt samman statistik över registrerade matförgiftningar under 1990-talets fyra första år.¹⁴⁷ Utifrån denna sammanställning förefaller antalet inträffade matförgiftningar vara ganska konstant och ligga omkring 30 stycken per år. I varje fall syns inte någon tendens till vare sig minskning eller ökning i antalet under denna tid. Inte heller i antalet drabbade personer kan någon tendens spåras. Siffran varierar från som lägst 733 personer till som högst 1 807, men sifferserien visar inte något klart mönster. Möjligen kan man spåra en minskande trend med det högsta värdet det första året och det lägsta det näst sista.

Dessa siffror får tolkas med den största försiktighet då mörkertalet när det gäller matförgiftningar anses vara mycket stort och vida överstiga den officiella statistiken. Slutsatsen blir att det knappast går att uttala sig om effektiviteten i tillsynssystemet i detta avseende, men att det inte finns något som påtagligt tyder på att antalet matförgiftningar minskat under 1990-talet.

Andelen otjänliga prov visar inte heller någon trendmässig ändring. Så inte heller utifrån det kan man uttala sig om kvalitetseffekter av egentillsynen.

8.1.7 Överväganden och slutsatser

I Livsmedelskontrollutredningens betänkande, SOU 1986:25¹⁴⁸ föreslår utredningen att den ordning som finns inom *miljöskyddet* med obligatorisk egentillsyn och fastställda kontrollprogram bör prövas även inom livsmedelskontrollen. Inom miljöskyddsområdet gäller alltsedan miljöskyddslagen trädde ikraft 1969 att företag med miljöfarlig verksamhet har varit skyldiga att kontrollera sina verksamheter så att kraven i de tillstånd som beviljats uppfylls. Kravet på egenkontroll riktar sig primärt mot tillståndspliktiga anläggningar. Egenkontroll skall ske även om kontrollprogram saknas.

¹⁴⁷ Matförgiftningar i Sverige - resultat av intervjuundersökning, SLV Rapport 41/94.

¹⁴⁸ SOU 1986:25, s. 158.

I likhet med inom livsmedelstillsynen utgör egenkontrollen även inom miljöområdet grunden för den offentliga tillsynen. Av tillsynsmyndigheterna godkända eller förelagda kontrollprogram är basen för denna kontroll.

Miljöskyddet, skyddet av den gemensamma miljön kan ses som ett värnande av en kollektiv nytta. Detsamma kan sägas om livsmedelstillsynen som är ett skydd i första hand för konsumentkollektivet men också har syftet att bidra till att skapa likartade (konkurrens)föresättningar.

Det som skiljer är att det i livsmedelstillsynen finns ett tydligt individuellt intresse. Det representeras av den enskilde konsumenten, som, när han drabbas av dålig matkvalitet blir en motpart till företaget med motivation och förutsättningar att presentera bevis. I miljötillsynen är motparten ett mer diffust kollektiv med varierande intressen. I realiteten är det där myndigheten med sina tillståndsvillkor och mätningkrav som är motparten. Där är det uppenbart att dokumentationen enligt det egenkontrollprogram som krävs måste tillämpas. Annars finns det inte underlag för tillsynen. När däremot egenkontrollrutinerna inte följs i livsmedelshandlingen är det en indikation på ökad risk som bör ge myndigheten anledning att skärpa sin kontroll genom inspektioner och provtagningar och därigenom gå tillrätta med de brister som kommer till uttryck i dokumentationen.

En brist i efterlevnaden av ett egenkontrollprogram i livsmedelshandlingen behöver därför inte bedömas lika allvarligt som när det är fråga om att följa tillståndsvillkor avseende egenkontrollprogram enligt miljölagstiftningen. Därmed blir det svårt dels att hävda behovet av sanktioner mot den som avviker från fastställda egenkontrollrutiner, dels att överhuvudtaget genom myndighetsbeslut fastställa sådana rutiner.

Det förhållandet att egentillsyn inom livsmedelstillsynen till skillnad från inom miljökontrollen inte är kopplad till ett tillstånd att bedriva miljöstörande verksamhet - inom miljöskyddet utgör utsläppsvillkoren grunden för egenkontrollprogrammen - utan mer avser en potentiell risk vid bristande livsmedelshandling gör att man kan ifrågasätta om inte egentillsyn med fastställande av egenkontrollprogram inom livsmedelstillsynen medför s.a.s. större våld än nöden kräver. Det finns därför skäl att ompröva kravet på att kontrollmyndigheten ska *fastställa* egenkontrollprogram i samband med livsmedelstillsynen. Tillsynsmyndigheten bör istället i högre grad fokusera sin tillsyn på företagens egna system för att säkerställa de krav i fråga om hygien och redlighet som ställs på slutprodukten.

Ställer Sverige andra krav än övriga EU? Kommunernas tillsyn sägs under de senaste åren i hög grad ha påverkats av införandet av

egentillsynen. Enligt SLV-Rapport 31/97 var arbetet med fastställandet av egenkontrollprogram vid slutet av verksamhetsåret 1996 ännu ej klart i alla kommuner. Fastställandet sägs ha upplevts som mycket arbetskrävande.

Enligt produktansvarslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1993, är det tillverkaren av en produkt som är ansvarig om en produkt orsakar skada. Produktansvarslagen stadgar s.k. strikt ansvar för produkter som vållar person- eller sakskador, dvs. ett ansvar oberoende av vårdslöshet. Produktansvarslagen gäller även livsmedel. En restaurang är exempelvis ansvarig för de produkter som tillverkas, dvs. maträtter. Om det förekommer flera led i framställningen av en produkt ligger ansvaret i det led där bristen uppstod.

Egentillsyn och egenkontrollprogram i enlighet med principen för HACCP är primärt ett privaträttsligt ansvar för företagen eller producenterna. I EGs s.k. hygiendirektiv, 93/43/EEG, Artikel 3 sägs bl.a. att personer som driver livsmedelsföretag skall identifiera de steg i verksamheten som är kritiska för livsmedlens säkerhet och säkerställa att tillräckliga säkerhetsförfaranden fastställs, tillämpas, upprätthålls och ses över på grundval av de principer som utarbetats i HACCP-systemet. I Artikel 5 sägs vidare att medlemsstaterna skall uppmuntra utvecklingen av de riktlinjer för god hygienpraxis, vilka livsmedelsföretagen frivilligt kan använda som hjälpmedel för att följa bestämmelserna i artikel 3.

EG-direktiven kräver i praktiken egenkontrollprogram, men inte att myndigheten skall fastställa dessa, dvs. svensk lagstiftning går här utöver de krav som gäller inom EU.

Vid intervjuer har det påpekats att företagen, särskilt de mindre, tenderar att uppfatta egenkontrollprogrammen som ett myndighetens dokument, för vilket företagen inte riktigt känner något eget ansvar.¹⁴⁹

Något krav på att tillsynsmyndigheten skall fastställa företagens egenkontrollprogram finns således ej uttalat i regelverket inom den europeiska gemenskapen. Att den offentliga livsmedelstillsynen i Sverige fastställer företagens egenkontrollprogram kan leda till uppfattningar om oklara ansvarförhållanden och risk finns att myndighetens fastställande av företagen tolkas som att myndigheten ikläder sig ett ansvar för företagens livsmedelshantering. Kommittén bedömer detta vara olämpligt och det finns inte med beaktande av EUs regelverk något skäl för myndigheten att fortsättningsvis fastställa egenkontrollprogram.

Information, utbildning och de mindre företagens incitament. En preliminär problembild av företagens egentillsyn och egenkontrollprogram pekar mot att införandet av egentillsyn till stor del har varit -

¹⁴⁹ Jfr. även t.ex. Riksdagen 1994/95. 2 saml. RR8, Bilaga, s. 22 och Riksrevisionsverkets rapport F 1993:7, s. 30.

och är - ett informations-, utbildnings- och incitamentsproblem. De kontakter utredningen haft med Livsmedelsverket och ett antal miljö- och hälsoskyddsförvaltningar indikerar att läget är tillfredsställande inom de större livsmedelsindustrierna och i huvudsak även inom de större offentliga storhushållen.

Bland remissvaren över Livsmedelsstadgekommitténs betänkande, i vilket förslag om egenkontroll presenterades för första gången, framfördes kritiska farhågor om att en obligatorisk egentillsyn skulle innebära risk för att mindre och medelstora företag skulle slås ut på marknaden. Dessa farhågor kan knappast sägas ha besannats, men däremot förefaller det vara dessa företagskategorier och då framförallt de mindre företagen som har de största problemen med att kunna leva upp till de krav som följer med en obligatorisk egentillsyn efter ett fastställt egenkontrollprogram.

De dominerande problemen tycks finnas bland de privata mindre storhushållen och mindre handelsföretag. De små företagen saknar ofta kompetens och resurser för att upprätta och följa egenkontrollprogram. Dessutom är de små företagen ofta svåra att nå med information och med pressade lönsamhetsmarginaler är därtill ägare och personal lågt motiverade till att delta i kurser och annan utbildning.

En viss skyldighet kan anses gälla för staten att informera om lagstiftningens krav, men det kan diskuteras hur långt denna skyldighet sträcker sig. Ovedersägligen var det så att den stora majoriteten av företag var oförberedda på reformen om egentillsyn och kravet på ett fastställt program när genomförandet inleddes. Statsmakternas beslut var inte heller förberett så att det fanns en beredskap hos myndigheterna att kunna ge tillräcklig information från början.

Däremot kan det idag knappast anses vara en uppgift för det offentliga att söka övertyga företagen om att en fungerande egentillsyn ligger i företagets eget intresse. Därmed kan det ifrågasättas om myndigheternas prioritering av information och rådgivning om egenkontrollen är välmotiverad.

Antalet utförda inspektioner visar en sjunkande trend. Under åren 1993 - 1996 har en i storleksordningen tioprocentig årlig minskning registrerats (SLV-Rapport 31/97). Även provtagningsfrekvensen visar en svagt vikande tendens. En förklaring till det minskande antalet kan vara att tillsynsmyndigheterna gör färre men mer omfattande inspektioner, men troligen är det fråga om en reell minskning. Livsmedelsverket gör bedömningen att minskningen delvis hänger samman med kommunernas satsning på egenkontrollverksamheten, vilket lett till en omfördelning av resurserna. En tolkning av detta är att resurserna mer ägnas åt den rådgivning och information som visat sig vara nödvändigt för att få till stånd en fungerande egentillsyn.

Kommunförbundet framhåller att de totala resurserna i landet för livsmedelstillsynen inte har minskat de senaste åren.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att många tillsynsförvaltningar förbrukar en stor del av sina resurser på att få ”problemkategorin” mindre företag att inse deras eget intresse att få en fungerande egenkontroll till stånd. Denna prioritering innebär en risk för att aktiva kontrollåtgärder såsom inspektioner och oanmälda kontroller inte kan utföras i tillräcklig omfattning. Det kan å andra sidan hävdas att en prioritering av råd och information speciellt riktat till små företag på litet längre sikt kan höja den allmänna kvalitetsnivån i livsmedelshanteringen. Emellertid är det primärt företagets eget ansvar att leva upp till lagstiftningens krav. Myndigheternas uppgift är att övervaka att företagen gör detta. Det är därför rimligt att myndigheterna i högre grad överlåter åt företagen själva och i förekommande fall deras organisationer att ta ett ökat ansvar för sin försörjning med råd och information i samband med företagets egentillsyn.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser dras:

- Redovisade skillnader mellan livsmedelstillsyn och miljötillsyn gör att det inte finns någon anledning till att myndigheterna skall fastställa företagets egenkontrollprogram när det gäller livsmedelstillsyn. Inte heller finns stöd för ett sådant förfarande i regelverket inom den europeiska gemenskapen.

- Det ingår inte primärt i det offentliga åtagandet att genom rådgivning och information övertyga företagen om deras skyldighet att se till att producerade varor uppfyller livsmedelslagstiftningens krav.

- I en genomförandefas bör Livsmedelsverket utarbeta en vägledning om egentillsyn.

- Ett större ansvar bör läggas på livsmedelsbranschen och dess organisationer för utvecklingen av en effektiv egenkontroll.

8.2 Kontrollen av märkning

Ett flertal kartläggningar indikerar att kunskapen om reglerna för märkning av varor många gånger är bristfällig hos dem som förpackar eller saluhåller livsmedel. Enligt kommitténs bedömning krävs mer information och fler kontroller för att förbättra märkningen i butikerna.

Kommittén föreslår att det i de företag där märkning av livsmedel sker ska finnas en särskild utpekad och namngiven märkningsansvarig person. Uppgift om märkningsansvarig skulle t.ex kunna ingå som en punkt i företagets egenkontrollprogram.

8.2.1 Bakgrund, EES-avtalet

EES-avtalet kan sägas vara grunden för gällande märkningsregler. Det viktigaste direktivet är direktivet 79/112/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam ifråga om livsmedel. Direktivet är ett s.k. ramdirektiv.

Ändringar i livsmedelslagen hade gjorts 1989 i syfte att skärpa livsmedelskontrollen. Därvid sades bl.a. i prop 1989/90:68 om livsmedelskontrollens mål, omfattning och inriktning att kontrollen i ökad utsträckning bör inriktas mot att undersöka livsmedlens sammansättning och att innehållsdeklarationen är riktig. Märkningen i övrigt, bl.a. datummärkningen, sades också behöva kontrolleras bättre. Ett ökat inslag av kemiska analyser förordades.

Fram till att EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 reglerades märkningen av livsmedel genom livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1984:11. I livsmedelslagen 13-15 §§ fanns de grundläggande bestämmelserna. I 13 § fanns en uppräknig av de uppgifter som skulle anges på färdigförpackade livsmedel. Vissa närmare föreskrifter fanns i livsmedelsförordningen 21-26 §§. Dessa märkningsbestämmelser ersattes (prop 1992/93:119) med ett bemyndigande i livsmedelslagen 13 § om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om märkning av livsmedel. Departementschefen gjorde bedömningen att märkningsbestämmelserna är utpräglat tekniska och inte sällan mycket detaljerade. Det dåvarande systemet med detaljerade bestämmelser på tre normnivåer ansågs göra att regelmassan blev svår att överblicka och därmed svår att efterleva för företagen och svår att tillämpa för miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna. Också konsumenterna bedömdes ha svårt att få klarhet i vilka regler som gällde. Med hänsyn

till detta ansåg departementschefen det vara angeläget att begränsa antalet nivåer i regelgivningen.¹⁵⁰

Den tidigare svenska lagstiftningen tillgodosåg i stort sett märkningsdirektivets krav, men vissa justeringar var nödvändiga. Delvis nya bestämmelser om märkning av livsmedel infördes således i och med EES-avtalet. Under en övergångsperiod t.o.m. utgången av juni 1995 fick de äldre bestämmelserna tillämpas. Dessa varor fick saluhållas inom landet t.o.m. utgången av 1996. Från den första januari 1997 gäller emellertid de nya reglerna fullt ut och från denna tidpunkt skall livsmedel som säljs förpackade vara märkta i enlighet med den s.k. märkningskungörelsen SLV FS 1993:19.

Den som förpackar livsmedel är ansvarig för att märkningen är riktig. Livsmedelslagen stadgar ansvar för att livsmedel märks i enlighet med de föreskrifter Livsmedelsverket meddelat. Det föreligger ansvar för den som driver en verksamhet att vidta åtgärder så att livsmedelslagen följs vad gäller märkning och straffrättsligt ansvar föreligger enligt 30 § livsmedelslagen om ett livsmedel märks på felaktigt eller bristfälligt sätt.

Som grund för märkning i butik krävs att varorna åtföljs av information från leverantören. Vid butiksmärkning är butikägaren ansvarig för att varorna är korrekt märkta.

Området är totalharmoniserat,¹⁵¹ dvs. Sverige kan inte lagstifta om vare sig strängare eller mildare bestämmelser. Märkningsdirektiven tillåter således inte några avvikande bestämmelser. Under förutsättning att konsumenterna inte vilseleds finns det emellertid inte något som hindrar en svensk livsmedelsproducent från att frivilligt och som ett konkurrensmedel märka sina produkter även med uppgifter som inte omfattas av EES-avtalets krav och inte införlivats i det svenska regelverket. En sådan uppgift är t.ex. bakningsdatum på färdigförpackat bröd.

EES-avtalet och EU-inträdet har inneburit en större gemensam marknad med ett större antal produkter och aktörer. Detta ökar behovet av en utförlig märkning vad gäller t.ex. ursprung och tillsatser.¹⁵²

Från den 1 juli 1998 gäller nya EG-regler om märkning av nötkött. Hårdare krav ställs på den som vill ursprungsmärka färskt och fryst nötkött med t.ex. ursprung och uppfödningssätt. För att få sätta en svensk flagga på förpackningen måste man genom dokumentation kunna bevisa att köttet verkligen är svenskt.

¹⁵⁰ Prop 1992/93:119 ss. 23-25.

¹⁵¹ I Sverige gäller dock speciella krav på obligatorisk kötthalts- och fetthaltsangivning på charkuteriprodukter.

¹⁵² EU, konsumenterna och maten, SOU 1996:62, s. 99.

8.2.2 Märkningens syfte

Märkningens syfte är att ge konsumenterna den information om varan som behövs för att kunna avgöra om den motsvarar konsumentens behov och krav, hur varan lämpligen hanteras samt dess ursprung. Bra märkning underlättar även för konsumenterna att sätta samman en näringsriktig kost.

De flesta livsmedel köps färdigförpackade i självbetjäningsbutiker, där det kan vara svårt att få svar på frågor. Möjligheterna att bedöma livsmedlens egenskaper och kvalitet med hjälp av syn och lukt är ganska små. Utbudet av varor är stort och det kan vara svårt att välja mellan olika fabrikat och förpackningsstorlekar. De viktigaste uppgifterna konsumenterna behöver för att kunna göra ett bra val måste därför finnas på förpackningen. Syftet med att kräva vissa märkningsuppgifter är både att därigenom tillförsäkra konsumenterna viss *redlighet* och att garantera viss *säkerhet* beträffande den aktuella produkten. Det är viktigt att det anges på förpackningen vem som är ansvarig för märkningen så att den konsument som har behov av ytterligare upplysningar om varan vet vart han skall vända sig.

En konsument kan inte förväntas känna till *vilka risker* som kan vara förknippade med ett visst livsmedel, t.ex. om en vara behöver särskild förvaring eller särskild behandling i övrigt för att inte bli hälsovådlig.

För allergikern är det viktigt att ingrediensförteckningen är korrekt och fullständig för att kunna undvika sådant han är allergisk mot. I Sverige räknar man med att allergi eller överkänslighet mot livsmedel förekommer hos var tionde person. För dessa personer är det av allra största vikt att ingrediensförteckningen är korrekt och stämmer med innehållet och att ingen ingrediens eller tillsats tillförts livsmedlet eller bytts ut utan att detta framgår på förpackningen. Ingredienser som kan orsaka överkänslighetsreaktioner är t.ex. mjölk, ägg, fisk, skaldjur, nötter, baljväxter, spannmål, vissa konserveringsmedel och antioxidanter.

Som konsument får man genom märkningen reda på om ett livsmedel har den *kvalitet* man förväntar sig, så att man får valuta för pengarna. Med korrekt information om livsmedlen kan konsumenterna undvika att bli lurade.

Det är av stort värde att känna till behov av särskild förvaring och hållbarheten hos ett livsmedel, inte enbart av säkerhetsskäl utan även för att livsmedlet ska kunna konsumeras medan det fortfarande är av god kvalitet. Ingrediensförteckning, mängddeklaration av vissa ingredienser, uppgift om t.ex. fetthalt och näringsvärdesdeklaration är exempel på uppgifter som kan ha relevans i detta sammanhang.

8.2.3 Märkningens form och innehåll

Märkningen ska anges på själva förpackningen eller på en etikett som fästs på förpackningen. Märkningen skall vara väl synlig, lätt att förstå, läsbar och beständig och får inte vara vilseledande, vilket t.ex. innebär att prislappar inte får placeras över texten. Huvudregeln är att märkningen ska vara på svenska.¹⁵³

Ingredienser som har använts för att tillverka livsmedel skall anges i en ingrediensförteckning. För livsmedel som inte är sammansatta, t.ex. kött och organ räcker det med att varans beteckning anges och i förekommande fall skall alltid djurslaget ingå om det inte är uppenbart vilket djur som avses. Ingredienserna skall anges i fallande skala efter ingående mängd. Även vatten skall deklarerats om det har tillförts och finns kvar till mer än 5 % i den färdiga varan.

Vissa livsmedel är mycket lättfördärliga, t.ex. färsk fiskvara, färsk kyckling, köttfärs, organ och råkorv. Sådana livsmedel skall märkas med "sista förbrukningsdag" och får inte säljas efter denna dag. Livsmedel som inte är att anse som mycket lättfördärliga får inte märkas med sista förbrukningsdag utan skall märkas "bäst före". Så märkta livsmedel får säljas även efter angivet datum så länge butiken kan garantera att de under rimlig tid därefter har en fullt tillfredsställande beskaffenhet. För ägg anges "sista försäljningsdag".

I princip skall alla livsmedel vara identifikationsmärkta vid saluhållandet. Med hjälp av sådan märkning skall ett parti kunna identifieras. Syftet med denna märkning är att det skall vara möjligt att spåra felaktiga partier. Alla slag av förpackade livsmedel omfattas av kungörelsen om identifikationsmärkning och kungörelsen om märkning och presentation av livsmedel samt i förekommande fall av kungörelsen om djupfrysta livsmedel.

Ytterligare märkningskrav som mängddeklaration, fetthalt, upptinningsanvisning och spädningsanvisning finns för vissa livsmedel. Bestrålade livsmedel måste alltid t.ex. märkas.

Vid försäljning till konsument skall i regel alla obligatoriska uppgifter finnas på varans förpackning.

8.2.4 Märkning och egenkontroll

Enligt de allmänna råden till Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1990:10 bör egentillsynen omfatta bl.a. märkning. Det an-

¹⁵³ Andra språk än svenska kan accepteras om informationen är förståelig för svensktalande. I praktiken torde det innebära att det i stort sett bara är svenska språket som kan komma ifråga.

kommer på den som driver en livsmedelsverksamhet att vidta åtgärder så att livsmedelslagen följs vad gäller märkning. Verket har tidigare gett ut allmänna råd om egenkontrollprogram för vissa slag av verksamheter. I dessa s.k. typprogram rekommenderas egentillsyn av märkning för verksamheter som omfattar bl.a. styckning och charkuteritillverkning, livsmedelsbutiker, fisk och fiskprodukter samt bagerier och konditorier. Egenkontrollen omfattar t.ex. att beteckning och ingrediensförteckning överensstämmer med produktens sammansättning, att datummärkning motsvarar produktens hållbarhet och att uppgiften om varans nettokvantitet är korrekt.

Kontroll av märkning är ett vanligt förekommande inslag i företagens egenkontrollprogram.

Om märkningsreglerna inte följs får tillsynsmyndigheten meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att rätta till brister i märkningshänseende och få till stånd korrekt märkning.

8.2.5 Straffansvar

För att utkräva straffrättsligt ansvar krävs dels att någon handlat med uppsåt eller oaktsamhet, dels att gärningen inte är ringa. Personer i flera handelsled kan ställas till straffansvar. Varje led som säljer ett livsmedel har således ett ansvar för korrekt märkning. Det innebär att flera har ansvaret, t.ex. tillverkare, förpackare, importör, införare, grossist och detaljist. Huvudansvaret åvilar den som har bästa förutsättningarna att uppfylla märkningen. Tillverkaren eller förpackaren och för importerade eller införda livsmedel importören eller införaren är den som bäst känner till livsmedlets innehåll och den som i första hand bör bära ansvaret. Även person i senare led kan dock bli ansvarig - särskilt om man misstänker felaktig märkning. Straffansvar föreskrivs i 30 § 3. livsmedelslagen. Sådant ansvar vid märkning finns i två typsituationer:

1. Livsmedel får inte saluhållas om det inte är märkt enligt Livsmedelsverkets bestämmelser.
2. Livsmedel får inte märkas med oriktiga uppgifter. Det innebär att ansvaret åvilar den som aktivt märkt ett livsmedel. Något saluhållande behöver inte ha skett.

8.2.6 Problem och brister

Sveriges Konsumentråd har uttryckt farhågor för att anpassningen av livsmedelsmärkningen till det europeiska regelsystemet i vissa fall kan medföra en försämring av tidigare märkningsregler. Det gäller bl.a. sådana uppgifter som inte är lagstadgade t.ex. bakdag på bröd, förpackningsdag för kylvaror samt ursprungsland för kött, frukt och grönsaker.

Under oktober 1996 genomförde 15 av 17 miljö- och hälsoskydds-förvaltningar (eller motsvarande) i Skaraborgs län en projektinriktad livsmedelsundersökning om märkningskontroll av livsmedel paketerade i livsmedelsbutiker. Enligt rapporten av undersökningen måste resultatet betecknas som dåligt. Brister noterades i alla de undersökta butikerna och på alla typer av livsmedel som butikerna själva förpackar och märker. Det bedömdes i rapporten vara anmärkningsvärt att inte en enda produkt i någon varugrupp var helt rätt märkt i enlighet med märkningsbestämmelserna.

Under vintern 1996-97 genomfördes i Östergötlands län en projektinriktad kontroll av märkningen av butiksförpackade livsmedel. Sammanlagt kontrollerades 276 produkter som hade förpackats i butik. Resultatet visar att ungefär 70 % av varorna inte var märkta enligt bestämmelserna. Flertalet förpackningar saknade godtagbar ingrediensförteckning, riktig datummärkning eller korrekt förvaringsanvisning. Dessutom var förvaringstemperaturen i butiken för hög i många fall. Det ansågs förvånande att proverna på charkuteriprodukter var "tjänliga med anmärkning" i mer än en tredjedel av fallen.

Kommunerna i Gävleborgs län har under våren 1997 genomfört ett projekt där märkning av butiksförpackade varor undersökts. Sammanlagt besöktes 94 butiker. Trots att butikerna förvarnats om projektet och fått information om märkningsreglerna så var bristerna många. Resultatet av projektet visade att det fanns brister inom alla de undersökta varugrupperna. Vanligast förekommande fel var ofullständig eller avsaknad av ingrediensförteckning, brister i märkningen av djupfrysade varor samt ofullständiga uppgifter om firmans namn och adress.

En liknande märkningskontroll har genomförts av miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna i Sörmlands läns nio kommuner. Fyra varuslag granskades: Majonnäsbaseerade sallader, charkprodukter, färdiglagad mat och blandfärs/köttfärs. För samtliga varor kontrollerades om tio uppgifter, som enligt gällande EG-regler skall finnas angivna i märkningen, hade lämnats korrekt. Av 368 varor blev det anmärkning på 317, vilket motsvarar 86 procent. Resultatet beskrivs som närmast katastrofalt. Ingen av de 100 butiker som ingick i undersökningen blev godkänd.

En kontroll av märkningen av importerade livsmedel hos grossister som gjorts av livsmedelshygieniska avdelningen vid miljöförvaltningen i Malmö tyder på stora brister. En möjlig förklaring kan, enligt livsmedelshygieniska avdelningen, vara missuppfattningar av konsekvenserna av Sveriges medlemskap i EU. Importörerna tycks tro att varor som kommer från ett annat EU-land fritt kan omsättas i Sverige utan att märkningen anpassas. Livsmedelsavdelningen konstaterar vidare i sin rapport från februari 1997 att kunskapen om hur märkningen ska vara utformad och vilka regler som gäller är mindre god bland kommunens näringsidkare.

I sammanfattning ger de fem ovan relaterade studierna av märkning av livsmedel en entydig bild av att efterlevnaden av märkningsreglerna i praktiken visar betydande brister beträffande livsmedel som förpackas i butik eller importeras.

Vid ett flertal tillfällen har Livsmedelsverket kunnat konstatera att felaktigt märkta livsmedel funnits på marknaden. Som exempel på felaktigheter kan nämnas att ingredienser som hasselnötter, mandel, mjölk och ägg har glömts bort i ingrediensförteckningar. Genom slarv och bristande kontroll har på så sätt flera allvarliga och livshotande reaktioner inträffat hos allergiker och överkänsliga.

Vid besök i livsmedelsbutiker har utredningen om livsmedelstillsynen även kunnat konstatera allvarliga brister, inte minst vad det gäller ofullständig eller frånvaro av ingrediensförteckning, inte sällan i förening med s.k. "fantasinamn" på produkter.

Av resultaten från den projektinriktade kontrollen och Livsmedelsverkets uppföljning av den lokala tillsynen framgår tydligt att företagens egenkontroll av märkning är mycket bristfällig trots att kontroll av märkningen skall ingå i egenkontrollprogrammen. Detta gäller särskilt butiksförpackade livsmedel.

8.2.7 Överväganden och slutsatser

Kravet på korrekt märkning av livsmedel är ett viktigt steg mot bättre varuinformation. Informationen skall underlätta för konsumenterna att jämföra varor av samma slag men med olika tillverkare. De flesta livsmedel som köps är färdigförpackade och ligger i självbetjäningsskåp.

Kunder som är allergiska skall kunna välja rätt produkter med hjälp av korrekt information om innehållet. För att konsumenterna ska kunna få nödvändig information om livsmedlet måste föreskrivna märkningsuppgifter finnas på förpackningen. Med korrekt information om livsmedlen kan konsumenterna dessutom undvika att bli lurade.

Märkningskungörelsen innehåller många detaljerade föreskrifter om vilka uppgifter som skall finnas på olika typer av livsmedel. Att märkningen utformas på samma sätt för likartade produkter är viktigt för att konkurrensneutralitet skall upprätthållas mellan olika livsmedelstillverkare och -försäljare.

Märkning av butiksförpackade livsmedel är ingenting genuint nytt. Regler för sådan märkning har funnits sedan 1970-talet och märkningsfrågorna uppmärksammades i statsmakternas beslut 1989 om livsmedelskontrollen. Trots detta verkar kunskapen om reglerna hos dem som förpackar eller saluhåller livsmedel vara bristfälliga. Detta tyder på att mer information och fler kontroller behövs för att förbättra märkningen i butikerna. Kommittén föreslår att det därutöver i de företag där märkning av livsmedel sker ska finnas en särskild utpekad och namngiven märkningsansvarig person. Uppgift om märkningsansvarig skulle t.ex. kunna ingå som en punkt i företagets egenkontrollprogram.

Det är vidare önskvärt att det skapas former för ett löpande samarbete mellan konsumentorganisationer och tillsynsmyndigheter. Konsumentberedningen¹⁵⁴ har uppmärksammat möjligheten till ett aktivt deltagande av konsumentorganisationerna och föreslår bl.a. att aktuella myndigheter inrättar referensgrupper för konsumenternas representanter på viktiga områden samt ökar konsumentrepresentationen i befintliga råd, arbets- och referensgrupper.

Att i enlighet med konsumentberedningen i ökad utsträckning skapa möjligheter för konsumentorganisationernas medverkan på den lokala nivån ligger väl i linje med ett decentraliserat ansvar för livsmedelstillsynen. En sådan medverkan förutsätter dock att frågan om finansieringen av de kostnader som medföljer kan lösas.

¹⁵⁴ SOU 1996:62 EU, konsumenterna och maten, s. 211.

8.3 Kompetensutveckling

Kommittén gör den bedömningen att risknivån vid livsmedelshantering för närvarande inte motiverar kostnader för att införa ett obligatoriskt kompetensbevis för dem som hanterar oförpackade livsmedel. En utgångspunkt måste vara att det är företagets ansvar att personalen har den kompetens som krävs. Ett behov av höjning av kompetensen har konstaterats. Kommittén föreslår (avsnitt 7.9.2) att en särskild insats görs under ett par års tid för att höja kunskapsnivån i främst restauranger och andra mindre företag inom livsmedelsområdet, där behovet bedöms vara störst. Skulle denna insats inte visa sig vara tillfyllest, får man på nytt överväga behovet av att införa ett system med formellt kompetensbevis.

8.3.1 Allmänt, bakgrund

Kapitlet behandlar kompetens- och utbildningsfrågor både med avseende på tillsynspersonal och personal som i sin yrkesutövning hanterar livsmedel.

I kapitlet ges en översiktlig beskrivning av nuvarande kompetens och utbildningsnivåer hos berörd personal. Beskrivningen baseras till dels på det fåtal kartläggningar som tidigare gjorts, men framförallt på bedömningar som gjorts vid intervjuer med företrädare för berörda intressenter, t.ex. bransch-, arbetsgivar- och fackliga organisationer, olika livsmedelskedjor och storhushåll, utbildningsverksamma konsulter, Kommunförbundet, Livsmedelsverket, m.fl. Även frågor om önskvärd kompetens och utbildningsbehov har tagits upp vid dessa intervjuer.

Livsmedelsverket utarbetade under 1995 - i samband med förslag om borttagandet av friskintyg och obligatorisk hygieninformation vid nyanställning mm - ett förslag till kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om personalhygien.¹⁵⁵ Författningstexten avsåg bl.a. att reglera en frivillig personalutbildning i bl.a. livsmedelshygien. Förslaget sändes ut på remiss. De remissvar som därvid inkom har tjänat som ett av flera underlag för att i föreliggande avsnitt beskriva önskvärd kompetens och utbildningsbehov hos den personal som yrkesmässigt hanterar livsmedel (bilaga 8).

¹⁵⁵ Förslag till kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om personalhygien" (SLV Dnr. 2088/96, Saknr. 245).

En exemplifierande översikt av befintligt utbud av livsmedelsutbildning inom det reguljära skol- och utbildningssystemet samt speciella kurser m.m. redovisas i bilaga 9. Sambandet mellan egentillsyn och kompetens tas upp. Problem relaterade till bristande kompetens redovisas i bilaga.

8.3.2 Författningsgrund

Den europeiska gemenskapens råd antog den 29 okt 1993 ett direktiv om åtgärder för kontroll av livsmedel, 93/99 EEG. Direktivets artikel 2 har följande lydelse:

Artikel 2

Medlemsstaterna skall se till att behöriga myndigheter har, eller har tillgång till, tillräckligt stor, väl kvalificerad och erfaren personal, särskilt inom områden som kemi, livsmedelskemi, veterinärmedicin, medicin, livsmedelsmikrobiologi, livsmedelshygien, livsmedelsteknik och lagstiftning, så att de kontroller som anges i artikel 5 i direktiv 89/397/EEG kan utföras på ett adekvat sätt.

Artikelns krav har inte uttryckligen införlivats i den svenska livsmedelslagstiftningen.¹⁵⁶ Regeln har ansetts tillgodosedd genom den generella möjlighet som tillsynsmyndigheterna har att vid behov anlita utomstående kompetent personal för vissa särskilda uppdrag, såsom t.ex. provtagning och analys.

Livsmedelslagen ställer krav på att livsmedelshanteringen sker under betryggande hygieniska former och att märkningen av livsmedel sker på ett korrekt sätt. Däremot ställer lagen inga krav på speciell kompetens hos den personal som yrkesmässigt hanterar livsmedel. I livsmedelsförordningen (1971:807) kommer emellertid sådana krav i viss mån till uttryck. Förordningen 30 § har följande lydelse:

¹⁵⁶ Relevanta svenska författningar avseende direktiv 93/99/EEG:
Livsmedelsverkets kungörelse (SLV FS 1994:16) med föreskrifter och allmänna råd om laboratorier som anlitas vid tillsyn enligt livsmedelslagen.
Livsmedelslag (1971:511) och Livsmedelsförordning (1994:56)
Förordningen med instruktion för Livsmedelsverket (1988:857)
Styrelsen för teknisk ackreditering; allmänna föreskrifter för ackrediterade laboratorier (STAFS 1994:1)
Sekretesslag (1980:100) och sekretessförordning (1980:657)
Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll samt förordning (1993:1065) om teknisk kontroll
Arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöförordning (1977:1166)

30 § Den som driver verksamhet där livsmedel hanteras skall sörja för att hans arbetstagare får erforderliga anvisningar om personalhygien. ...

I Statens livsmedelsverks kungörelse (SLV FS 1996:37) om ändring i kungörelsen med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn m m, som trädde i kraft den 1 januari 1997, återfinns ett något mer långtgående krav i 3a §, med följande lydelse:

3a § Den som bedriver verksamhet i vilken livsmedel hanteras skall se till att de som hanterat livsmedel i verksamheten får handledning och instruktion eller utbildning i rimlig proportion till det arbete de utför.

Inom det veterinära området av livsmedelstillsynen finns krav på utbildning i produktionshygien. I Statens livsmedelsverks kungörelse (SLV FS 1996:32) med föreskrifter och allmänna råd om slakt av tamboskap och vilt, punkt 16.13 sägs:

16.13 Den som ansvarar för verksamheten vid anläggningen skall utarbeta och genomföra utbildningsprogram i produktionshygien för sina anställda. Tillsynsmyndigheten skall medverka vid utarbetandet av programmen samt vid genomförande av utbildningen som skall dokumenteras.¹⁵⁷

För de personalkategorier som hanterar animala produkter finns krav om nyanställningsintyg. Det gäller - enligt SLV FS 1996:36, 8 § - personer som i anläggning för tillverkning av livsmedel hanterat oförpackade livsmedel av följande slag: Kött och köttråvara, mjölk och mjölkbaserade produkter, äggprodukter samt fisk och fiskvara. Kungörelsens 9 § stadgar att person, som omfattas av 8 §, innan han börjar syssla med livsmedelshandling skall uppvisa nyanställningsintyg, vilket bl.a. skall innehålla uppgift om erhållen hygieninformation enligt 11 §. I bilaga till 11 § anges mycket detaljerat vad denna hygieninformation bör innehålla samt i vilken form den bör meddelas .

Frågan om krav på mer formellt kompetensbevis för företagare har behandlats av riksdagen. En motion om sådana villkor avslogs på näringsutskottets hemställan av riksdagen våren 1982.

NU 1981/82:25 ”Enligt den näringsfrihetsprincip som tillämpas i Sverige har relativt få inskränkningar gjorts i rätten att etablera företag. Sådana inskränkningar har varit betingade av bl.a. ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetar-

¹⁵⁷ Liknande bestämmelser finns även i SLV FS 1994:12 om slakt av ren, SLV FS 1994:13 om hantering av mjölk och mjölkbaserade produkter, SLV FS 1994:4 om slakt av kanin, SLV FS 1996:17 om malet kött och köttberedningar. Samtliga dessa regler är baserade på EG-direktiv.

skyddshänsyn. Enligt utskottets mening bör de hittillsvarande riktlinjerna följas även framgent.”

8.3.3 Nuvarande kompetens och utbildningsnivåer

Antalet sysselsatta inom livsmedelssektorn var år 1995 totalt omkring 285 000 personer med följande ungefärliga fördelning:¹⁵⁸

- livsmedelsindustrin 60 000
- detaljhandeln 100 000
- restauranger och storhushåll 125 000

Enligt en kartläggningsrapport¹⁵⁹ från Livsmedelsbranschernas Yrkesnämnd i januari 1996 hör livsmedelsindustrin till de branscher som har en låg genomsnittlig utbildningsnivå bland de anställda. Detta anses bl.a. bero på att många arbetsuppgifter har en låg kvalifikationsgrad. Enligt rapporten rör sig de utbildningsinsatser som görs i mångt och mycket om att klara de kortsiktiga kompetensbehoven - att hantera en ny maskin, en ändrad produktionslinje eller att leva upp till nya hygienkrav. En pågående förnyelse av arbetsorganisationen sägs förutsätta en höjning av kompetensen i livsmedelsindustrin. Därför satsar företagen för närvarande mer på utbildning och utveckling av de anställda än tidigare. Det finns dock enligt rapporten företrädare för branschen som menar ”att kompetensfrågan ligger långt ned på dagordningen”.

Som i de flesta branscher satsar livsmedelsindustriföretagen på IT-utbildning, liksom utbildning i el-, styr- och reglerteknik mm. För livsmedelsföretagen tillkommer också utbildning i hygien och råvarukunskap.

I yttrande över Livsmedelsverkets ”Förslag till kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om personalhygien” säger Sveriges lantbruksuniversitet bl.a. följande: Man måste ta i beaktande att allt fler livsmedelsbutiker börjat laga och sälja ätferdig mat - antingen varmhållen eller kylförvarad. Utbildningen i livsmedelshygien hos butiksanställda är av naturliga skäl många gånger bristfällig.

¹⁵⁸ Källor: ”Livsmedelsåret 1996” (Livsmedelsindustrierna), ”Fakta om matSverige” (SLU och LRF) och ”Fakta om svenska hotell- och restaurangbranschen 1995 (Sveriges Hotell- & Restaurangföretagare).

¹⁵⁹ ”Livsmedelsindustrins framtida kompetensbehov”. En kartläggning. En rapport från livsmedelsbranschernas Yrkesnämnd i januari 1996.

Vid intervjuer med företrädare för de större livsmedelskedjorna har uppfattningen framförts att utbildnings- och kunskapsnivån bland butikspersonalen allmänt sett är låg.

Under hösten 1994 tillsatte Livsmedelsverket en projektgrupp med uppdrag att bl.a. utreda vilka åtgärder som kan vidtas för att minska de många matförgiftningar som inträffar i landet. Resultatet av projektgruppens arbete redovisades i Livsmedelsverkets rapport 19/95. Under utredningsarbetet intervjuades ett stort antal personer verksamma i livsmedelsbranschen: kockar, utbildare, representanter för fack och arbetsgivare, tillsynspersonal på miljö- och hälsoskyddsförvaltningar m.fl. Livsmedelsverket konstaterar att många yrkesverksamma i restaurang och storhushåll saknar grundutbildning i livsmedelshygien.

De som är nyexaminerade från gymnasieskolans livsmedels- och restauranglinjer ska ha fått undervisning enligt Skolverkets utbildningsprogram Livsmedelshygien A och B. Yrkesverksamma som avlagt Utbildningsrådets för hotell och restauranger gesällprov har motsvarande kompetens. Dessa två grupper bedöms därför ha en acceptabel kompetens. Problemet är att det stora flertalet yrkesverksamma i storhushållen saknar adekvat utbildning inte minst inom hygienområdet.

8.3.4 Livsmedelsinspektörer

Antalet individer som har befattning med offentlig livsmedelsinspektion i kommunerna, huvudsakligen livsmedelsinspektörer, beräknas till ungefär 1 000 personer.¹⁶⁰

EUs direktiv 93/99 EEG anger krav för behöriga *myndigheter*, som har att svara för livsmedelstillsynen, men det finns idag inga generella *individuella* krav på utbildning för att få arbeta som miljö- och hälsoskyddsinspektör. Bakgrunden är därför varierande men merparten av dem som är inspektörer har genomgått högskoleutbildning på miljö- och hälsoskyddslinjen vid Umeå universitet. Denna utbildning är av generell karaktär och ger grundkompetens.

Livsmedelsverket gör bedömningen att ungefär 85 procent av landets livsmedelsinspektörer har någon form av högskoleutbildning inom miljö- och hälsoskyddsområdet; ungefär 10 procent har någon annan form av akademisk utbildning och resterande fem procent saknar grundutbildning inom området, men har i regel genomgått någon form av fortbildning eller särskilda kurser antingen i Livsmedelsverkets regi eller på annat sätt.

¹⁶⁰ Rapportering om livsmedelstillsynen 1996, SLV Rapport 31/97.

De inspektörer som genomgått miljö- och hälsoskyddslinjen eller liknande utbildningar har, enligt Livsmedelsverket¹⁶¹, tillräckliga kunskaper för tillsynen av restauranger och storhushåll. För tillsynen av större, mer komplicerade livsmedelsindustrier krävs ytterligare kompetens. Därför har vissa kommuner för att bredda kompetensen på livsmedelsteknikområdet som inspektörer anställt personer med utbildning från livsmedelsteknikutbildningarna i Kalmar och Lund.

Under senare år har vissa indragningar och omplaceringar i samband med ekonomiska problem skett i kommunerna. Det har t ex. förekommit att administrativ personal har fått överta tillsynsuppgifter inom livsmedelsområdet. Vidare har, enligt Livsmedelsverket, en viss tendens iakttagits att intresset för miljötillsyn är större hos inspektörerna.¹⁶² En markant förflyttning av erfarna inspektörer från livsmedels- till miljötillsyn har noterats. Effekten blir att många nyutbildade och mindre erfarna inspektörer placeras som livsmedelsinspektörer. Denna personalrörlighet medför, enligt Livsmedelsverket, svårigheter att upprätthålla kompetensen på livsmedelsområdet. Kommunförbundet anser att det blivit allt svårare att rekrytera kompetent personal och påpekar att det totala antalet årsarbetskrafter för livsmedelstillsynen ökat under de senaste åren.

Företrädare för KF har vid intervju framhållit att företagets och butikernas egentillsyn kräver en "modern" kompetens hos livsmedelsinspektörerna. Företagen har behov av en kvalificerad lokal samtalspartner för att få en systeminriktad egentillsyn att bli ändamålsenlig och fungera väl. Det är inte alltid denna kompetens, enligt KF:s uppfattning, finns hos de lokala inspektörerna. Det förekommer att livsmedelsinspektörerna är ganska oerfarna och saknar branschkunskap. Det är emellertid, enligt Kommunförbundet, rimligt att nyutbildade inspektörer är oerfarna och att de ges möjlighet att skaffa sig erfarenhet.

Inom EU finns ett antal specifika direktiv om hantering av animaliska livsmedel och tillsyn av sådana anläggningar. Denna tillsyn är således författningsmässigt reglerad och ställer därmed krav på specifika kunskaper hos livsmedelsinspektörerna.¹⁶³

Den Europeiska kommissionens grupp för utvärdering av livsmedelskontroll har gjort en utvärdering av systemet för offentlig livsme-

¹⁶¹ Livsmedelsverkets yttrande 1997-09-08 till Utredningen om livsmedelstillsynen (Dnr 2249/97) sid 7.

¹⁶² Op cit, sid 8.

¹⁶³ Op cit sid 11.

delskontroll i Sverige, vilken sammanställts i en rapport 1996-11-27.¹⁶⁴ Gruppen konstaterar att systemet för livsmedelskontroll i Sverige i allmänhet kan anses vara effektivt och i linje med huvudbestämmelserna i direktivet om kontroll av livsmedel, 89/397/EEG. Den geografiska indelningen av ansvaret för livsmedelskontrollen på kommunal nivå gör dock att det kan finnas stora skillnader i tillämpningen av livsmedelslagstiftningen. Särskilt i små kommuner, där det finns få tjänstemän tillgängliga för att utöva lokala myndighetsfunktioner, kan kunskapsnivån vad gäller livsmedelskontroll vara låg. Det var enligt gruppen tydligt att ytterligare initiativ, centralt eller lokalt, behövs för fortbildning rörande tillämpning av principerna i HACCP samt de praktiska aspekterna vid inspektion av livsmedelsanläggningar med system för egenkontroll. Detta behövs för att reglerna om livsmedelshygien i direktiv 93/43 ska kunna kontrolleras effektivt.

Utvärderingsgruppen bedömer vidare att standarden på fortbildningen av tillsynsansvariga förefaller vara mer än tillfredsställande. Fortbildningskursen som ges på universitetet tillfredsställer behoven. Dock noterades att det inte finns något krav i lagstiftningen på en lägsta utbildningsnivå¹⁶⁵. Emellertid anser gruppen att fortbildningen av tillsynsansvariga med avseende på nya regler om tillsatser, färgämnen, sötningsmedel och näringspåståenden bör ses över så att man försäkras om att tjänstemännen är fullt medvetna om sina skyldigheter.

8.3.5 Önskvärd kompetens

Under sommaren och förhösten 1996 sände Livsmedelsverket sitt förslag till kungörelse med föreskrifter om och allmänna råd om personalhygien på remiss till berörda intressenter. Kungörelsen omfattar *alla som yrkesmässigt hanterar livsmedel*. I remissvaren finns synpunkter på önskvärd kompetens. Sådana synpunkter har även kommit utredningen till del genom brev och direkta kontrakter. Ganska genomgående efterlyses ökat hygienkunnande och många förordar krav på obligatoriska kunskaper i livsmedelshygien hos den personal som hanterar oförpackade livsmedel. Utdrag ur remissvaren m.m. redovisas i bilaga 8.

¹⁶⁴ Resultat av utvärdering gjord av Europeiska kommissionens grupp för utvärdering av livsmedelskontroll: Systemet för offentlig livsmedelskontroll i Sverige. Bryssel den 27.XI.1996. DGIII/E/1/CM D(96), III/5967/96-Or.EN.

¹⁶⁵ Något sådant krav finns ej heller, enligt Kommunförbundets påpekande, angivet i något EG-direktiv.

De kompetenskrav avseende tillsynsmyndigheterna som anges i EGs direktiv 93/99 EEG kan ses som mål för en kompetenshöjning hos de individer som verkar som *livsmedelsinspektörer*. Direktivet anger att medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att personalen vid behöriga myndigheter har tillräcklig teknisk och administrativ kompetens. Artikel 2 säger att medlemsstaterna skall se till att behöriga myndigheter har eller har tillgång till tillräckligt stor, väl kvalificerad och erfaren personal, särskilt inom områden som kemi, livsmedelskemi, veterinärmedicin, medicin, livsmedelsmikrobiologi, livsmedelshygien, livsmedelsteknik och lagstiftning.

8.3.6 Utbildningsbehov

Livsmedelslagen ställer krav på att livsmedelshandlingen sker under betryggande hygieniska former och att märkningen av livsmedel sker på ett korrekt sätt. En förutsättning för att detta skall kunna ske är att den berörda personalen i livsmedelsproduktionen, handeln och storhushållen har tillräckliga kunskaper inom dessa områden. I föregående avsnitt återgivna bedömningar och önskemål indikerar att utbildningsbehovet är betydande inte minst vad det gäller livsmedelshygien och märkning hos den personal som i sin yrkesverksamhet hanterar livsmedel.

ICA-skolan bedömer utbildningsbehovet vara stort bland de butiksanställda. KF gör också samma bedömning. Inte minst saknas grundläggande kunskap i livsmedelshygien. KF anser att utbildning av personalen bör ske kontinuerligt.

Den offentliga livsmedelstillsynen förutsätter att även livsmedelsinspektörerna har adekvat kompetens. Centralmyndigheten Livsmedelsverket och de regionalt placerade statsinspektörerna har kontakter med landets flesta kommuner. Livsmedelsverket har utifrån dessa kontakter gjort bedömningen att kompetensen bland livsmedelsinspektörerna är ojämn och att det föreligger ett behov av fortbildning. Livsmedelsverket har inom projektet TUG 2000¹⁶⁶ gjort en enkät till landets miljö- och hälsoskyddsförvaltningar och fått detta utbildningsbehov närmare preciserat. Utifrån de preciserade utbildningsbehoven genomför sedan Livsmedelsverket bl a en anpassad utbildningssatsning på sju orter i landet under våren 1998. Denna riktar sig, förutom till livsmedelsinspektörerna, även till länsveterinärer och personal som arbetar inom besiktningsveterinärorganisationen.

¹⁶⁶ Tillsyns- och utbildningsgruppen (TUG).

8.3.7 Utbildningsutbudet

I bilaga 9 redovisas en översikt över befintliga gymnasie- och högskoleutbildningar. Därutöver beskrivs i bilagan ett antal särskilda kurser och motsvarande.

8.3.8 Kompetens och egentillsyn

Tyresö kommun beslöt, enligt protokoll från miljö- och hälsoskyddsnämnden 1994-09-19, att utbildning av personal som har det övergripande ansvaret för livsmedelshanteringen i ett företag ska genomgå utbildning i livsmedelshygien.¹⁶⁷ Regelbundet återkommande utbildning ska, enligt kommunens beslut, ingå som en punkt i de egenkontrollprogram som fastställs av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden ansåg alltså att utbildning ska vara obligatorisk för innehavare av godkänd livsmedelslokal med egenkontrollprogram och att utbildningen ska bekostas av innehavaren. Nämnden antog även en bilaga som beskriver vad utbildningen bör innehålla.

Livsmedelsverket yttrade sig över Tyresö kommuns beslut och uttalade då att egenkontrollprogrammen skall avse *tillsyn av hanteringen* och att krav på utbildning av personalen, generellt sett, inte kan anses ingå i detta begrepp. Bedömningen blev därför att det saknas stöd i lagstiftningen för att genom egenkontrollprogrammen ålägga företag en skyldighet att utbilda personalen.

Detta förhållande ändrades något den 1 januari 1997. Då trädde statens kungörelse om ändring i kungörelsen (SLV FS 1990:10 med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsyn (SLV FS 1996:37 i kraft).¹⁶⁸ I kungörelsens allmänna råd sägs bl.a. att utbildningsprogram i regel kan ingå som ett moment i det av tillsynsmyndigheten fastställda egenkontrollprogrammet för den aktuella anläggningen. Viktigt är också att genomgången utbildning dokumenteras

Denna ändring ger miljö- och hälsoskyddsnämnderna visst legalt stöd för att ta med krav på organiserad handledning och utbildning, inklusive krav på dokumentation av genomförd utbildning i samband med egenkontrollprogram. Sådant stöd har, med undantag för det animala området,¹⁶⁹ tidigare saknats.

¹⁶⁷ Enligt skrivelse som inkommit till Statens Livsmedelsverk den 1995-10-31, Dnr. ad 459/95, saknr. 331.

¹⁶⁸ Livsmedelsförordningen 30 § (SFS:1990:310) ställde dock redan tidigare krav på att arbetstagare skall erhålla erforderliga anvisningar om personalhygien.

¹⁶⁹ SLV FS:1996:36, paragraferna 8§, 9§ och 11§ inkl. bilaga.

8.3.9 Problem, brister

För att få en uppskattning av det årliga antalet matförgiftningar i Sverige genomförde Livsmedelsverket under våren 1994 med hjälp av SIFO en stickprovsundersökning bland allmänheten. Resultatet indikerade att omkring 750 000 personer matförgiftas i landet varje år. Ungefär 500 000 av dessa matförgiftningar bedömdes vara orsakade av mat som äts i hemmen eller på restauranger eller motsvarande i Sverige. Risken att drabbas av matförgiftning uppskattades vara tre till fyra gånger större när man äter ute än i hemmen. En anledning till det stora antalet matförgiftningar angavs vara brister i den personliga hygien vid hanteringen av livsmedel.

I Livsmedelsverkets rapport 19/95, görs med hänvisning till en omfattande intervjuomgång konstaterandet: "Alla är rörande överens. När det gäller livsmedelshygien behövs en kompetenshöjning i branschen."

Bristfällig kompetens och utbildning hos den personal som yrkesmässigt hanterar livsmedel ställer ökade krav på *den offentliga livsmedelstillsynen* och därmed ökade krav på kompetens hos livsmedelsinspektörerna.

Livsmedelstillsynen i Sverige bedöms vara ojämn.¹⁷⁰ Resurserna och kompetensen hos personalen varierar mellan landets 288 kommuner. Enligt Livsmedelsverkets bedömning¹⁷¹ saknar många livsmedelsinspektörer utbildning på den nivå som EU kräver för specialiserade livsmedelsinspektörer vid större livsmedelsanläggningar.

I Yttrande till Utredningen om livsmedelstillsynen den 13 oktober 1997 säger branschorganisationen Livsmedelsindustrierna om tillsynsorganisationens kompetens bl.a. följande:

"Vad beträffar den kommunala tillsynen anser vi att kompetensen är ojämn och i många fall bristfällig eller t o m mycket bristfällig, bl.a. vad gäller bransch-kunnande. Detta anser vi vara förståeligt då MHN-inspektörerna, speciellt i mindre kommuner, har en omöjlig arbetssituation vad gäller arbetets bredd."

Grossistförbundet, Svensk Handel anför tveksamhet om rätt kompetens finns eller utnyttjas i den kommunala tillsynen.

Enligt en stickprovsenkät som Sveriges Livsmedelshandlareförbund låtit göra till ett urval av sina medlemsföretag anser 50 procent av de tillfrågade att miljöförvaltningarnas inspektörer har rätt kompetens,

¹⁷⁰ Livsmedelsverkets yttrande till Utredningen om livsmedelstillsynen 1997-09-08, Dnr 2249/97.

¹⁷¹ Bl.a. enligt ett uttalande av verkets generaldirektör i ett tal vid Föreningens för allmän hälsovård höstmöte i Kalmar 1997.

20 procent att de inte har det och de återstående 30 procenten är antingen tveksamma eller saknar åsikt.

Företrädare för ICA:s centrala organisation anser att inspektörerna på grund av bristande praktisk erfarenhet och branschkunskap inte alltid uppfattas som kompetenta. Detta kan leda till undfallenhet hos vissa inspektörer, vilket gör att den offentliga kontrollen blir mindre slagkraftig. ICA säger sig vara måna om en väl fungerande egentillsyn och skulle bl.a. av det skälet välkomna litet hårdare tag i uppföljningen och kontrollen.

Alla kommuner förefaller inte ha tid och resurser att avsätta för fortbildning av de yrkesverksamma livsmedelsinspektörerna. Åtminstone är intresset för sådan fortbildning svalt. Vid Umeå universitets miljö- och hälsoskyddsutbildning ges möjlighet till fortbildning av yrkesverksamma livsmedelsinspektörer men på grund av bristande efterfrågan är det flera år sedan universitet kunnat genomföra dessa kurser.

Enligt Livsmedelsverket¹⁷² förefaller det vara uppenbart att de stora kommunerna har bättre resurser att vidareutbilda sina inspektörer, vilket leder till avsevärda skillnader i kompetens mellan små och stora kommuner. I det s.k. kontrolldirektivet (93/99 EEG) anges krav på en mycket bred kompetens för de behöriga kontrollmyndigheterna. Dessa krav ställer sig av naturliga skäl mycket svåra att tillmötesgå för små kommuner med en ensam inspektör som dessutom inte sällan har ansvar för miljötillsynen.

8.3.10 Överväganden och slutsatser

Bristfällig livsmedelshygien och bristande kunskaper ökar riskerna i livsmedelshanteringen och leder därmed till ökat behov av livsmedelstillsyn.

En samlad bedömning av de punktvisa kartläggningar av nuvarande kompetens och utbildningsnivå, som varit tillgängliga, vissa skriftliga yttranden samt bedömningar och uttalanden av initierade personer ger en bild av att det finns brister i den grundläggande kompetensen och kunskapen om livsmedelshygien hos en stor del av *den personal som i sin yrkesutövning har att hantera livsmedel*. Framförallt finns bristerna i mindre företag - upp till fyra anställda - och företag i restaurangbranschen. Problemet i den privata storhushållssektorn hänger till inte oväsentlig del samman med ett relativt stort nyföretagande i branschen.

¹⁷² Livsmedelsverkets yttrande 1997-09-08 till Utredningen om livsmedelstillsynen (Dnr 2249/97), sid.8.

Det finns formella möjligheter till tilläggskurser i livsmedelsteknik och livsmedelshygien inom gymnasieskolan, men enligt vad som uppgivits, har dessa möjligheter utnyttjats dåligt.

Kravet på kompetens inom det animala området är författningsmässigt reglerat och blir därmed bättre tillgodosett.¹⁷³

En sammanfattning av studier från hela världen över utbildning av personal som hanterar livsmedel publicerades i England hösten 1996.¹⁷⁴ Denna sammanställning visar att det bästa resultatet vid utbildning av personal uppnås när utbildning genomförs på arbetsplatsen och är anpassad till de speciella förhållanden som där råder. Sammanställningen ger vidare stöd för slutsatsen att endast utbildning av operativ personal i sig inte är tillräckligt om man som resultat vill uppnå förbättrad hygien vid hanteringen av livsmedel. Det är mycket mer sannolikt att en önskvärd förändring i beteendet inträffar om man utbildar personal i ledande ställning. Studierna visar att det är av avgörande betydelse att kunskapen om livsmedelshygien finns hos den som har det ledande ansvaret för en verksamhet och att det krävs stöd och förståelse från ledningshåll för att hygien skall förbättras.

Forskningsresultaten indikerar att effekterna av enskilda utbildningssatsningar riskerar att bli kortsiktiga och att mer långsiktiga förändringar i attityder och beteende kräver mer.

Resultaten i en annan internationell rapport från utbildning i livsmedelshygien i Skottland¹⁷⁵ ger stöd för slutsatsen att sådan utbildning för att bli effektiv måste sättas in i ett infrastrukturellt och socialt sammanhang.

Frågan om krav på ett obligatoriskt kompetensbevis, s.k. "körkort" för dem som hanterar livsmedel och då främst i restaurangsammanhang har förts fram ett flertal gånger under senare år. Frågan har även diskuterats i riksdagen.¹⁷⁶ Man har bl.a. jämfört med behörighetskrav i andra yrken, t.ex. optiker och elektriker.

Ett införande av ett sådant obligatoriskt kompetenskrav i förening med ett kompetensbevis, kräver en ändring av livsmedelslagen. Ett krav på obligatoriskt kompetensbevis skulle vidare medföra kostnader, administrativt merarbete och en viss inskränkning av näringsfriheten. Frågan

¹⁷³ Avsnitt 8.3.2 Författningsgrund, samt noterna 28 och 30.

¹⁷⁴ Is food hygiene training really effective? En sammanställning av studier och forskningsresultat från hela världen under de senaste 20 åren av Dr Enice Taylor vid University of Bradford, Food Policy Research Unit, publicerad i Environmental Health, September 1996, sid. 275 ff.

¹⁷⁵ "Evaluation of food hygiene training course in Scotland" J E Ehiri, G P Morris and J McEwen Department of Public Health, University of Glasgow. 1997 Elsevier Science Ltd. Publicerad i Food Control 1997 Volume 8 Number 3, sid.137 ff.

¹⁷⁶ Avsnitt 8.3.2 Författningsgrund.

är ytterst om en sådan reform skulle medföra fördelar för konsumenterna som är tillräckligt stora för att uppväga dess nackdelar. Man kan jämföra med alkohollagstiftningen. Av förarbetena till alkohollagen framgår att kravet på serveringstillstånd motiveras av ett starkt skyddsintresse eftersom användningen av alkohol är förknippad med risker för människors hälsa samt risker för våld och andra störningar av allmän ordning. Frågan är om det föreligger ett lika starkt intresse vad det gäller hanteringen av livsmedel.

Sammanfattningsvis gör kommittén den bedömningen att risknivån vid livsmedelshantering för närvarande inte motiverar kostnader för att nu införa ett obligatoriskt kompetensbevis för dem som hanterar oförpackade livsmedel. En utgångspunkt måste vara att det är företagets ansvar att se till att personen har den kompetens som krävs. En självsanering i branschen är att föredra framför ett lagstiftat obligatorium. En utveckling av någon form av kompetensbevis bör i första hand och tills vidare ske på frivillig väg.

Då ett behov av höjning av kompetensen har konstaterats föreslår kommittén avslutningsvis i betänkandet (kapitel 10) att en särskild insats görs under en treårsperiod för att höja kunskapsnivån hos personalen inom livsmedelsområdet. Skulle det inte räcka till, får man på nytt överväga behovet av att införa ett system med formellt kompetensbevis.

Kontrollen av kompetensen bör ses som ett led i den ordinarie livsmedelskontrollen och uppmärksammas i företagets egenkontrollprogram. För storhushållens del pågår betydande utbildningsinsatser.

Även beträffande kompetensen hos *livsmedelsinspektörerna* har brister påtalats. Kompetensen hos livsmedelsinspektörerna bedöms dock i huvudsak vara tillfredsställande, men inte alltid tillräcklig. Den samlade kompetensen i en kommun kan mycket väl vara god även om den formella utbildningen hos enskilda inspektörer inte är hög. En förutsättning är dock i regel att kommunen är så stor att det finns inspektörer som kan komplettera och stödja varandra. För de minsta kommunerna finns möjligheten att genom interkommunal samverkan få tillgång till bredare kompetens.

Kommittén gör bedömningen att det inte heller för livsmedelsinspektörerna finns anledning att införa någon form av obligatoriskt kompetensbevis. Behovet av kunskapsmässig bakgrund och kompetens varierar mellan kommuner och enligt Kommunförbundet bör bedömningen av kravet på kompetens hos livsmedelsinspektörerna göras av varje enskild kommun. Kommittén delar denna uppfattning.

9 Övriga frågor

9.1 Regelsystemet

Kommittén föreslår att omfattningen av regelverket på livsmedelsområdet begränsas genom att allmänna råd tas bort från författningssamlingen, att en handledning för tillsynsarbetet tas fram liksom en metod för att förmedla aktuell information till "fältet" och att möjligheten att förenkla reglerna inventeras.

Kraven på en säker livsmedelshantering har föranlett omfattande lagstiftning i Sverige liksom i andra länder. Enligt Livsmedelsverkets förteckning över författningar inom verkets ansvarsområde finns det fem SFS-författningar (livsmedelslagen och livsmedelsförordningen främst bland dessa) med ett 30-tal ändringar inom livsmedelslagstiftningens område. Livsmedelsverket har beslutat ett hundratal kungörelser, av vilka flertalet har ändrats genom särskilda kungörelser. Totalt omfattar kungörelserna ca 1500 sidor text (över 300 000 ord). De fördelar sig på följande områden:

<u>Område</u>	<u>Antal</u> <u>(ca)</u>
Tillsyn, undersökning	20
Hantering	10
Gränsvärden	12
Märkning	5
Animaliska produkter	15
Varustandarder	25
Avgifter	4
Övrigt	10

Livsmedelshygienutredningen, som hade i uppdrag att se över livsmedelshygieniska bestämmelser av betydelse för den småskaliga produk-

tionen, kom i sitt slutbetänkande¹⁷⁷ in på frågan om den livsmedelshygieniska regleringen från mer allmänna synpunkter:

”Även mycket framstående experter med ingående kunskaper på området har framhållit för utredningen, att det knappast finns någon möjlighet ens för en expert, än mindre för en småföretagare, att behärska systemet. Denna iakttagelse är varken originell eller förvånande, uttalar utredningen, utan förhållandena är likartade på andra områden.”

Som framgår av kapitel 5 har näringsliv och kommuner under lång tid kritiserat kostnadsdrivande detaljregleringar, som administreras av centrala myndigheter med stöd av s.k. ramlagstiftning. Kommunförbundet har speciellt riktat kritik mot detaljstyrningen inom livsmedelsområdet.

Direktiven till utredningen om livsmedelstillsynen tar inte upp behovet att se över regelsystemet generellt. En sådan inriktning skulle likväl kunna vara motiverad, om det under arbetets gång kom fram uppgifter som tyder på grundläggande brister i reglerna. Så är inte fallet och kommittén har därför utgått från att de författningsfrågor som ska tas upp i denna utredning har samband med de specifika utredningsuppgifter, som anges i direktiven.

Till saken hör också att en särskild utredare har tillsatts för att göra en översyn av den statliga regleringen av och tillsynen över kommunal verksamhet (Dir. 1997:81). I den särskilda utredarens direktiv hänvisas bl.a. till Förvaltningspolitiska kommissionens slutsats att ”tillväxten av myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem”.¹⁷⁸ Förvaltningspolitiska kommissionen framhåller också att de regler som statsmakterna utfärdar i största möjliga utsträckning ska kunna tillämpas av myndigheterna utan tillämpningsföreskrifter.

Inom regeltunga områden - t.ex. livsmedelsområdet - kan det vara svårt att hänga med i strömmen av ändringar i den svenska lagstiftningen. EG-rätten är inte mer lättingänglig. För den som vill skaffa sig förstahandskunskap om innehållet i en författning räcker det inte med att läsa lagtexten. Rättsakterna (direktiv, förordningar och beslut) förtecknar ofta en rad åberopade rättsakter, både generella och specifika, och ändringar som kan kräva ett omfattande letande för att komma fram till en författnings aktuella lydelse. Det finns inte heller någon motsvarighet till de svenska lagförarbetena.

Det kan noteras att problem med ”krångliga” eller svårförståeliga regler har uppmärksamats även av Europeiska kommissionen. I en s.k. grönbok 1997 om allmänna principer för livsmedelslagstiftningen

¹⁷⁷ Livsmedelshygien och småskalig produktion, SOU 1993:6.

¹⁷⁸ Betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1977:57, s. 94).

inom EU konstateras att det finns kritik mot att livsmedelslagstiftningen är "komplicerad, fragmenterad och inkonsekvent."¹⁷⁹

Regelsystemet måste emellertid förändras fortlöpande och kommittén anser att det finns anledning att göra en bredare översyn av det i anslutning till genomförandet av de förändringar i riktning mot decentralisering, som kommittén föreslår. Visserligen är det materiella innehållet i regelverket knutet till EG-bestämmelserna, men det finns också andra aspekter att beakta, t ex hur information om (ändringar i) reglerna ska förmedlas till myndigheter och enskilda.

En stor del av kungörelserna i Livsmedelsverkets författningssamling innehåller allmänna råd. De har i allmänhet tagits fram som svar på en efterfrågan från de lokala myndigheterna på närmare vägledning i tillsynsarbetet, dvs. som stöd i lagtolkning.

Allmänna råd betecknas som "regler" men de är inte rättsligt bindande, dvs. till skillnad från "föreskrifter" är de inte rättsregler utan endast en myndighets åsikt om hur lagbestämmelser bör tolkas. En myndighets föreskrifter vilar på riksdags- eller regeringsbemyndigande. Det krävs inte beträffande allmänna råd, som dock enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) § 18 c ska tas in i en regelutfärdande myndighets författningssamling.

Problemet med allmänna råd är att de definitionsmässigt är "regler" och därmed lätt kan uppfattas som mer bindande än de har avsetts vara. T.ex. kan en regel om att "provtagning kan utföras av särskilda provtagare som är anställda hos kommunen" få innebörden att särskilda provtagare ska vara anställda hos kommunen, vilket inte har varit avsikten.

Kommittén anser att allmänna råd bör tas ut ur Livsmedelsverkets författningssamling.¹⁸⁰ Det behov av vägledning som otvivelaktigt finns får tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom författningskommentarer av den typ som finns på många områden, handböcker och liknande. Genom att allmänna råd ingår i en författningssamling får de karaktären av auktoriserade uttalanden som monopoliserar den marknad som skulle kunna finnas för att utarbeta vägledande lagtolkningar.

I samband därmed är det enligt kommitténs mening lämpligt att

- dels Livsmedelsverket får i uppdrag att ta fram en handledning för tillsynsarbetet och en metod för att fortlöpande förmedla regeländringar och aktuell information till myndigheter och företag
- dels inventera vilka möjligheter som finns att förenkla både de regler som Sverige förfogar över och de som följer av EU-medlemskapet.

¹⁷⁹ Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i Europeiska Unionen, Kommissionens grönbok KOM (97) 176 slutlig, Bryssel den 30.04.1997 s.22.

¹⁸⁰ I betänkandet Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet (SOU 1997:90) har motsvarande förslag lagts fram.

9.2 Redovisning och rapportering

Kommittén föreslår att Livsmedelsverket i samarbete med Svenska Kommunförbundet får i uppdrag att utarbeta förslag om fortlöpande uppföljning och utvärdering av livsmedelstillsynen.

Avgifter används när det lämnas en motprestation. Definitionen förutsätter att avgift som betalas för livsmedelstillsyn också används för just det ändamålet. Det innebär ett konstitutionellt hinder mot att avgiftsmedel flyttas mellan olika avgiftsområden, som behöver garanteras av redovisningssystemet.

Den som betalar en offentligrettslig avgift har rätt till en motprestation. Den kan vara av kollektiv natur och kan här sägas medföra ett krav på den ansvariga myndigheten att se till att livsmedelslagen följs. Syftet med livsmedelstillsynen är att dels trygga konsumentens säkerhet, dels skapa förutsättningar för en likvärdig konkurrens mellan livsmedelsföretagen. Avgifterna betalas av företagen som i sista hand kan ta ut kostnaderna på konsumentpriserna. Mot den bakgrunden har såväl konsumenter som företag rätt att ställa krav på en effektiv livsmedelstillsyn, dvs. på att tillsynsorganisationen når sina mål till rimlig kostnad. Det blir givetvis viktigare i framtiden, om ”full kostnadsäckning” tas ut, än när en stor del av tillsynskostnaderna betalas med skattemedel, som nu är fallet.

Avgiften för livsmedelstillsyn tas ut tvångsvis, dvs företagen har inget annat att göra än att betala, när ett avgiftsbeslut har vunnit laga kraft. Ett problem med sådana offentligrettsliga avgifter kan vara att det för myndigheten kan framstå som enklare att höja avgiften än att hålla tillbaka kostnaderna. Jämförelser av kostnader och prestationer/resultat i olika kommuner kan bidra till att främja effektiviteten. Sådana jämförelser förutsätter att det finns en enhetlig syn på vilka aktiviteter och kostnader som ingår i verksamheten.

I de flesta sammanhang när kostnadsdata från flera kommuner utnyttjas för jämförelser uppstår emellertid problem på grund av att olika redovisningsprinciper tillämpas i olika kommuner.¹⁸¹ Den uppfattningen bestyrks av erfarenheterna från rapporteringen inom livsmedelsområdet. Inte heller redovisningen till SCB av uppgifter (verksamhets- och kostnadsdata) är idag anpassad till behoven inom livsmedelstillsynen.

¹⁸¹ I Statskontorets utredning (1996:20) Organisation och kostnader i kommunerna konstateras sammanfattningsvis att data (om kostnader) ”är så bristfälliga att endast osäkra slutsatser kan dras av beräkningar som gjorts med dem som grund”.

Den allmänna utvecklingen inom den offentliga sektorn - både den statliga och den kommunala - ändrar förutsättningarna i dessa avseenden. Verksamhetsgrenar som av tradition har fungerat som monopol blir av effektivitetsskäl utsatta för jämförelser av prestationer och kostnader. Redan den teknik för styrning av offentlig verksamhet - mål- och resultatstyrning - som tillämpas i många kommuner ställer krav på att resultat och kostnader preciseras mer än tidigare varit fallet. Det är också följderna av att nya organisationsformer har prövats i stor omfattning, bl a upphandling för att öppna för extern konkurrens och beställar-/utförarorganisation för att åstadkomma en marknadsliknande situation internt.

Denna allmänna utveckling inom tjänsteproduktionen kräver att redovisningen av kostnader anpassas till de nya styrningsmodeller som används.

Inom livsmedelstillsynen har de uppgifter som kommunerna rapporterar till Livsmedelsverket främst använts för analys och återföring av slutsatser till kommunerna beträffande prestationer och uppbörd av tillsynsavgifter. Det har däremot varit svårare att dra slutsatser om de totala kostnaderna för livsmedelstillsynen beroende på att de uppgifter som hämtas från kommunernas ekonomiska redovisning har låg kvalitet. Kraven förändras, om avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning genomförs.

EUs krav på medlemsländernas redovisning av livsmedelskontroll avser mer prestationer än ekonomi. Det finns behov av att visa att kontrollen bedrivs enligt de regler som gäller, vilket hittills har inneburit att uppgifter har lämnats om t.ex. antalet inspektioner och prov.

Med ett tydligare kommunalt ansvar för livsmedelstillsynen blir insamling och analys av underlag som visar verksamhetens ekonomi och prestationer en gemensam uppgift för Livsmedelsverket och kommunerna (Svenska Kommunförbundet). Det finns ett grundläggande behov av en redovisning som entydigt preciserar kostnader och prestationer. En samlad modell för uppföljning och utvärdering behöver utvecklas som underlag för överväganden om behovet av förändringar i verksamheten eller lagstiftningen och för rapporteringen till EU.

Regeringen bör ge Livsmedelsverket i uppdrag att i samarbete med Kommunförbundet utarbeta förslag om fortlöpande uppföljning och utvärdering av livsmedelstillsynen.

9.3 Indrivningsförfarandet

Kommittén föreslår att en kartläggning görs av myndigheters problem med att få in debiterade offentligt rättsliga avgifter.

När det nuvarande avgiftssystemet kom till, redovisades en beräkning av intäktsförluster på grund av obetalda avgifter. Bedömningen var att kundförlusterna skulle kunna begränsas till 2 %, förutsatt

”att den skärpta livsmedelskontrollen med hjälp av bred information accepteras i samhället”.¹⁸²

Det saknas uppgifter om hur stora de samlade kundförlusterna är inom livsmedelstillsynen. Förutsättningarna att få in debiterade avgifter varierar avsevärt mellan olika branscher och kommuner. I restaurangbranschen i Stockholm är ägaromsättningen 20-25 % årligen, vilket kan medföra stora svårigheter att delge rätt person beslut om åläggande att betala avgift. Dessa svårigheter har ökat med åren.

Tillämpningen av avgiftsbestämmelserna innebär ibland besvärliga juridiska ställningstaganden till frågor som ska täcka ett brett fält - från stats- och kommunalrätt (t.ex. skatter - avgifter) till förvaltningsrätt (t.ex. regler om kommunikation) och exekutionsrätt.

Regeringen beslutade 1997, efter hemställan av Livsmedelsverket, om en ändring i 1 kap 2 § utsökningsförordningen (1981:981), som trädde i kraft den 1 juli 1997 (1997:374). Ändringen innebär att mål om uttagande av avgifter enligt förordningen (1989: 1110) om avgifter för livsmedelstillsyn skall behandlas som allmänna mål (A-mål) hos kronofogdemyndigheterna.

Innan denna ändring beslutades, behandlade kronofogdemyndigheterna i regel livsmedelstillsynsavgifter som enskilda mål, för vilka en grundavgift om 500 till 1 000 kronor togs ut av nämnderna. Genom att indrivningen av avgift för livsmedelstillsyn nu är allmänt mål begränsas kommunens kostnad till 500 kronor per ärende. Det innebär en viss kostnadsminskning men av betydligt större vikt - ur rätts-säkerhetssynpunkt - är att ändringen markerar tillsynsavgiftens offentligrättsliga status. Denna har tidigare inte varit självklar i den praktiska tillämpningen. Således har indrivningen av avgiftsfordringar i många kommuner regelmässigt överlämnats till centrala indrivningsorgan inom kommunen, som behandlat tillsynsavgifterna på samma sätt som onerösa konsumtionsavgifter för t.ex. vatten, el och sophämtning. Det blir i sådana fall i princip fråga om att tillämpa ett civilrättsligt förfarande, som inte kräver delgivning av åläggandebeslut enligt 10 § i förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. Förfarandet medger uttag av inkassoavgifter och dröjsmålsräntor och ger utrymme för betalningsinvändningar om att tillsyn inte har

¹⁸² Livsmedelsverkets rapport Livsmedelskontroll (1989:10 s 2)

”levererats”. Med en civilrättslig ordning kan kostnaderna begränsas och kompenseras på ett annat sätt än när den offentligrättsliga besluts- och indrivningsordningen tillämpas.

För att komma till rätta med de, som det förefaller, tilltagande svårigheterna att få in debiterade tillsynsavgifter kan övervägas att göra tillståndet att använda lokal för livsmedelshandling beroende av att avgift erläggs i rätt tid. De iakttagelser som har gjorts av svårigheter att få in avgifter i livsmedelstillsynen avser Stockholm. Ett bredare underlag behövs som också omfattar kronofogdemyndigheterna och andra myndigheter med erfarenheter av att företag undviker att betala beslutade offentligrättsliga avgifter. Kommittén föreslår att frågan blir föremål för en kartläggning.

9.4 Generella direktiven

Utredningen om livsmedelstillsynen ska enligt generella direktiv för alla kommittéer och särskilda utredare

- redovisa regionalpolitiska konsekvenser (Dir. 1992:50)
- pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23)
- redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (Dir. 1994:124)
- redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (Dir. 1996:49).

9.4.1 Regionalpolitiska konsekvenser

I den mest arbetskrävande livsmedelskontrollen, köttbesiktningen, syns skalfördelarna tydligt. Av redovisningen i kapitel 7 framgår att besiktningens kostnader kan variera mycket kraftigt, mellan 17 öre/kilo i de stora slakterierna och upp till 500 öre/kilo i småskaliga.

Kommittén föreslår nu ett avgiftssystem som sannolikt kommer att leda till ökade kostnader för flertalet företag - bl.a. restauranger och detaljhandel - i den mån företagen väljer att ta ut den ökade kostnaden på priset. I princip kommer samma skaleffekter att uppstå som i köttbesiktningen. Det innebär att små företag får lägga på mer per såld enhet än företag med stor omsättning.

Skaleffekten kommer att påverka bl.a. glesbygdsbutiker, som har liten omsättning. Inom ramen för de generella principer som gäller för kommunernas taxesättning (kapitel 7) kan finnas möjligheter att anpassa taxan, om det finns sakliga skäl. I övrigt anser kommittén att generella ändringar i de statliga avgiftsreglerna inte bör komma ifråga.

Stöd för att upprätthålla service i glesbygd eller för andra liknande ändamål bör lämnas och redovisas i särskild ordning.

Omfattningen av problemet ska också ses mot bakgrund att den totala möjliga avgiftshöjningen motsvarar 1 % av livsmedelskonsumtionen i landet.

9.4.2 Pröva offentliga åtaganden

Frågan har behandlats i kapitel 5 samt, vad gäller finansieringen med skatter eller avgifter, i kapitel 7.

9.4.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Länsstyrelsen har ålagts att redovisa hur många av kommunernas livsmedelsinspektörer som är kvinnor. Av årsredovisningen framgår att könsfördelningen 1997-12-31 var jämn (i stort sett 50/50). Kommittén har inga synpunkter med anledning av kravet "att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser".

9.4.4 Brottligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ansvarsbestämmelserna i livsmedelslagen ändrades 1989. Kravet att vissa överträdelser förutsatte skada eller annan olägenhet upphävdes, ringa gärningar undantogs från det straffbara området och straffsatsen höjdes till högst två års fängelse i grova fall. Samtidigt infördes en allmän skyldighet att verka för att överträdelser beivras.

Syftet med dessa regeländringar var att öka respekten för livsmedelslagstiftningen. Den förstärkning av tillsynsresurserna som samtidigt föreslogs i 1989 års proposition om livsmedelskontroll borde enligt departementschefen ge ökade möjligheter till en kontroll som leder till ökad risk för upptäckt. Brott borde därmed beivras i väsentligt större utsträckning än tidigare hade skett.

Sedan några år rapporteras alla domar som rör brott mot livsmedelslagen till Livsmedelsverket. Sedan 1993 har ca 120 domar rapporterats. Åren 1993 och 1994 rapporterades det högsta antalet domar (31 resp 34), därefter har antalet domar minskat. Det största antalet domar, ca en tredjedel, rör lokalgodkännande. Ett tjugotal vardera rör 16 §-tillstånd och otillåten slakt, något fler domar rör märkning. Övriga fördelas på överträdelser av bestämmelser om egenkont-

roll, personalhygien samt "övriga". Några domar är friande. Ett fåtal domar har meddelats av hovrätt. Med tanke på omfattningen av livsmedelslagstiftningen och det stora antalet verksamheter på området får antas att endast en liten del av alla överträdelser beivras. Sannolikt prioriteras inte heller målen enligt livsmedelslagstiftningen högt av polis och åklagare som är hårt belastade.

Det finns andra sätt att åstadkomma att lagen följs än att utdöma straff. Viktigast är att höja kompetensen hos näringsidkarna. Det är också viktigt att företagen har ekonomiska incitament att följa bestämmelserna om hygien och redlighet.

Ofta beror överträdelser på att näringsidkaren inte känner till lagstiftningens innehåll eller syfte eller inte förstår konsekvenserna av att reglerna inte följs. Detta kan motverkas genom information och kompetenshöjande utbildning. På vissa områden, framför allt i verksamhet som framställer animaliska produkter, finns även uttryckliga krav på handledning eller utbildning. Utbildning kan ske genom branschens egna organisationer eller i myndigheternas regi.

Om näringsidkare åsamkas ökade kostnader vid överträdelser kan det vara skäl att bättre uppmärksamma och följa reglerna. När en tillsynsmyndighet konstaterar att bestämmelserna inte följs och att det finns risk att konsumenterna drabbas, blir det nödvändigt att inspektera mera. Hela kostnaden för en sådan utökad tillsyn ska enligt kommitténs förslag betalas av företaget.

Förelägganden och förbud kan enligt livsmedelslagen förenas med viten. Denna möjlighet används dock som regel endast vid upprepad försumlighet. Vidare kan konsumenterna utnyttja produktansvarslagen, om de råkar ut för skador på grund av en produkts skadebringande egenskaper. Denna lag är avsedd att fungera även förebyggande. En förutsättning är dock att konsumenterna känner till vad som gäller, både i fråga om vilka krav som kan ställas på produkterna och möjligheterna att kräva skadestånd. Traditionen att begära skadestånd är dåligt utvecklad i Sverige jämfört med t.ex. USA.

Negativ publicitet för näringsidkarna kan också få ekonomiska konsekvenser. Den konsument som drabbas av en produkt som inte håller måttet sprider ofta det budskapet vidare. Myndigheterna har nu större möjligheter än tidigare att ge offentlighet åt resultat från tillsynen. Tidigare fick inte uppgifter från tillsynen som rörde enskildas affärsförhållanden lämnas ut, om det kunde antas att detta skulle medföra skada för näringsidkaren. Numera görs en avvägning mot allmänhetens intresse att få ta del av uppgifterna. En vanlig situation där allmänhetens intresse kan väga tyngre än ett företags är då brister i hygien eller redlighet kunnat konstateras vid inspektion. Genom att resultaten kan ges offentlighet ökar företagets intresse av en hantering som fyller

de krav som ställs i lagstiftningen. Detta har lett till att vissa tillsynsmyndigheter regelbundet lämnar ut listor över resultaten från inspektioner bl.a. på restauranger och i detaljhandeln.

Samtliga dessa faktorer bör öka företagets motivation att följa gällande lagstiftning. Kvar kommer sannolikt ändå att finnas några företagare som inte lever upp till lagstiftningens krav. I sådana fall måste det i sista hand finnas sanktioner att ta till, när informationen inte visar sig ha effekt.

Sammanfattningsvis anser kommittén det viktigt att framhålla som utgångspunkt för livsmedelstillsynen att det är ett gemensamt intresse för myndigheter och näringsidkare att konsumenterna erbjuds bra livsmedel och att reglerna för hanteringen av livsmedel följs. Företagen har det primära ansvaret för att lagstiftningens krav på hygien och redlighet i handeln iakttas. Avgörande för om reglerna följs är att företagen har kännedom om vilka krav som ställs. Myndigheterna har ett ansvar för att information om reglerna förmedlas till företagen inom livsmedelsområdet, där mängden regler gör det svårare än på många andra områden att få överblick och följa med i strömmen av ändringar.

I det här perspektivet är information viktigare än sanktionsmedlen i livsmedelstillsynen, även om sanktioner måste finnas att ta till, när information inte visar sig ha effekt.

10 Genomförande

Kommittén föreslår att 25 miljoner kronor anslås för särskilda insatser under en treårsperiod i syfte att höja kunskapsnivån hos tillsynsmyndigheter, företag inom livsmedelssektorn och konsumenterna. Insatserna bör omfatta kartläggning av fortbildningsbehov, utveckling av metoder för förmedling av information, arbetsformer och resultatvärdering samt utbildning.

Kostnaderna för den föreslagna utvecklingsinsatsen, som motsvarar ca 5 % av livsmedelstillsynens årliga kostnader, finansieras genom det ökade avgiftsuttaget i de kommunala tillsynen (enligt den s.k. finansieringsprincipen).

10.1 Åtgärder

Kommitténs förslag till nytt avgiftssystem syftar till en effektivare livsmedelstillsyn som kan anpassas till de resursbehov som följer av riskerna i livsmedelshanteringen. Syftet är att höja ambitionsnivån i livsmedelstillsynen. Sambandet mellan betalning och prestation kommer att bli tydligare med den föreslagna finansieringen - den som betalar kommer att ställa tydligare krav på myndigheterna att informera om de krav som lagstiftningen ställer (och att i sista hand vidta sanktioner mot den som illojalt överträder bestämmelserna). Det nya finansieringssystemet kan därför komma att leda till att företagen tydligare formulerar sina krav på att genomföra inspektioner samt på information och stöd från myndigheterna för att förbättra egenkontrollen och höja kvaliteten på livsmedelshanteringen.

I nuläget bedrivs den kommunala tillsynen under mycket varierande förutsättningar. De större kommunerna har olika slag av specialiserad livsmedelskunskap och tillräckliga personalresurser för att upprätthålla planerad verksamhet när sjukdom eller något annat oförutsett inträffar. Det kan vara svårare i de mindre kommunerna. I flertalet kommuner finns högst en årsarbetskraft för livsmedelstillsyn. En höjd ambitions-

nivå kräver enligt kommitténs mening särskilda insatser för fortbildning av kommunernas personal och för utveckling av arbetsformer som tar vara på de nya möjligheterna till samverkan mellan kommunerna. I annat fall finns det risk för att övergångsperioden för anpassning till ett finansieringssystem med full kostnadstäckning och utbyggd kommunal samverkan blir onödigt utdragen och därmed kostsam.

Den omfattande lagstiftningen på livsmedelsområdet ställer särskilda krav på kännedom om ofta detaljerade föreskrifter men också på att tillämpningen sker inom de generella rättsliga ramarna. Av rätts-säkerhetsskäl kringgärdas användningen av offentlighetsrättsliga avgifter, som tas ut tvångsvis, av strikta regler med grund i regeringsformen. Viktig lagstiftning är bl.a. förvaltningslagen och bestämmelserna om uppbörd.

I svaren på en enkät i början av 1998 till kommunernas livsmedelsinspektörer om utbildningsbehov efterlystes främst kunskap om rättssäkerhetskrav och allmän juridik. Därefter prioriterades tre generella aspekter på tillsynsarbetet: kvalitetssäkring/egenkontroll/HACCP, riskanalys och tillsynsmetodik/dokumentation/kommunikation.

Metodik för kvalitetssäkring finns sedan länge för provtagning och analys, medan det som utgör tillsynens kärna - inspektionerna - är svårare att precisera i kontrollrutiner som garanterar att en viss kvalitet på livsmedelshandlingen uppnås. Tillsynsmyndigheter, företag och konsumenter har samma intresse av en hög och jämn säkerhetsnivå. Det är också det mål som har angivits för lagstiftningen inom EU om hälsa, säkerhet och miljö- och konsumentskydd.

För företagen är det viktigt att lika behandlas lika, dvs. att myndigheterna har samma grunder för att bedöma risk och att riskbedömningar leder till likartade åtgärder. För myndigheterna och konsumenterna är det viktigt att företagens egenkontroll är tillförlitlig, med hänsyn till både hygien och redlighet.

Konstaterade brister leder till fler inspektioner och ökade kostnader. Kommittén utgår från att det bör finnas ett gemensamt intresse hos tillsynsmyndigheterna och näringslivets branschorganisationer att medverka till att tillsyns- och kontrollmetoder utvecklas, som ger företagen incitament att eftersträva en god livsmedelshandling. Offentlig tillsyn bör så långt möjligt ske genom systemtillsyn. I företag med en väl fungerande egenkontroll enligt mätbara kriterier kan behovet minska av myndighetsutövning i form av inspektioner och av offentlig provtagning. Tillsynen kan i högre grad inriktas på information och vägledning.

Till stöd för genomförandet av kommitténs förslag föreslås att 25 miljoner kronor i anslagsmedel ställs till förfogande för att höja

kunskapsnivån hos tillsynsmyndigheter, företag inom livsmedelssektorn och konsumenterna. Det är fråga om åtgärder med större bredd än som normalt ryms i Livsmedelsverkets program för utbildning och information. Genomförandet har inslag av kartläggning vad gäller behovet av utbildning och information, av utredning för att utveckla arbetsmetodik och av praktiska försök med nya (sam)arbetsformer. Åtgärderna för genomförande bör syfta till

- att fortbilda kommunernas personal inom livsmedelsområdet och att skapa förutsättningar för en enhetlig resultat- och kostnadsredovisning
- att kartlägga företagens behov av stöd för fortbildning eller andra åtgärder för att stärka egenkontrollen som underlag för den offentliga tillsynen
- att ta fram metoder för kontinuerlig förmedling av information från forskningsorgan och myndigheter till företag och konsumenter om livsmedel, lagstiftning och tillämpning
- att utveckla former för samarbete mellan näringslivets organisationer och myndigheterna för uppföljning och utvärdering av livsmedelstillsynen.

Den senare uppgiften bör syfta till att mäta resultat inom den svenska livsmedelstillsynen, så att det blir möjligt att jämföra mellan olika kommuner och med andra länder. Det sammanfattande målet med utvecklingsinsatserna bör vara att åstadkomma ökad livsmedelssäkerhet och ökad redlighet i handeln med livsmedel.

Efter en engångsinsats över en treårsperiod bör arbetet utvärderas och kvarvarande medel tillföras statsbudgeten. När det står klart vilka medel som kommer att stå till förfogande för det fortsatta förändringsarbetet, bör i ett första steg de utgångspunkter och mål fastställas, mot vilka utvärderingen efter treårsperioden ska ske.

Kommittén har förordat en ansvarsfördelning som bygger på att den kommunala tillsynsorganisationen utvecklas så att den kan ta tillvara de vidgade möjligheterna till samverkan.

Det ankommer givetvis på kommunerna själva att finna lämpliga former för samverkan.

Kommittén har i kapitel 6 föreslagit att Livsmedelsverkets direkta tillsyn tydligt skiljs från normgivning, uppföljning och utvärdering. En särskild organisationsutredning bör se över verkets organisation och därvid behandla hela verksamheten, inbegripet de delar som inte har berörts av kommitténs uppdrag. Frågan om en kartläggning av möjligheterna att förenkla regelsystemet, som tagits upp i kapitel 9, kan

behandlas i anslutning till organisationsutredningen eller i en särskild utredning.

10.2 Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för livsmedelstillsynen i Sverige har i kapitel 7 beräknats vara drygt 500 miljoner kronor.

Kommitténs förslag till nytt finansieringssystem medför att belastningen på *kommunerna* minskar med 100-140 miljoner kronor årligen.

Belastningen på *statsbudgeten* förändras både positivt och negativt:

- ökade kommunala avgiftsintäkter till ”full kostnadstäckning” innebär att den s.k. finansieringsprincipen kan tillämpas vilket minskar belastningen på statsbudgeten med motsvarande 100-140 miljoner kronor
- samma tillämpning av principen ”full kostnadstäckning” i Livsmedelsverkets direkta tillsyn innebär en minskad belastning på statsbudgeten med 3,6 miljoner kronor
- anslagsfinansiering av Livsmedelsverkets s.k. indirekta tillsyn, som nu finansieras av medel som överförs från kommunerna till verket, ökar anslagsbehovet med 14 miljoner kronor
- anslagsfinansiering av spannmålskontrollen i likhet med andra stickprovskontroller ökar anslagsbehovet med 0,7 miljoner kronor.

Dessa kostnader avser verksamhet som har bedrivits under hela 1990-talet. Nu har Livsmedelsverket också börjat beräkna kostnader för s.k. normerande inspektioner enligt livsmedelsförordningen 46 a § och för rests substanskontroll, totalt (6,5 resp. 4,0) 10,5 miljoner kronor. Dessa kostnader är av den arten att de bör anslagsfinansieras. Kommittén tar inte ställning till storleken av anslagsbehovet - frågan om anslagsbehovet för de centrala myndighetsuppgifterna inom livsmedelsområdet bör behandlas i organisationsutredningen.

Förslaget att förstatliga gränskontrollen medför inte några konsekvenser för statsbudgeten: Livsmedelsverket har redan idag uppgifter inom sitt ansvarsområde som avser gränskontrollen, bl.a. registrering och rapportering till Europeiska kommissionen samt utbildning och förordnande av gränskontrollpersonal. Avgifter för gränskontrollen kommer även i fortsättningen att tas ut som täcker den operativa verksamhetens kostnader.

Åtgärderna för att under en treårsperiod genomföra en höjning av ambitionsnivån i livsmedelstillsynen har av kommittén föreslagits få

kosta 25 miljoner kronor. Det är fråga om en kunskapsinvestering som i den delen i princip kan jämföras med det program till stöd för investeringar för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling,¹⁸³ som håller på att genomföras. Det syftar till att påverka investeringar i kunnande och realkapital.

Ökade avgiftsintäkter leder till minskad ekonomisk belastning för kommunerna i storleksordningen 100-140 miljoner kronor. Motsvarande minskning i statsbidragsramen kan göras enligt finansieringsprincipen (kapitel 7), vilket innebär att kommitténs förslag ur statsbudgetsynpunkt är finansierad med råge.

¹⁸³ Riksdagen beslutade i samband med budgetpropositionen 1998 om lokala investeringsprogram för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Totalt har 5,4 miljarder kronor avsatts för perioden 1998-2000. En lägesbeskrivning lämnades hösten 1997 (regeringens skrivelse 1997/98:13). Vidare har regeringen nyligen föreslagit att stödet utökas med 2 miljarder kronor för år 2001 (prop. 1997/98:150 s. 28).