

Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511).....	9
Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	15
1 Inledning	21
2 Nuvarande förhållanden	25
2.1 Bakgrund	25
2.2 Tillsynsorganisationen i dag.....	25
2.3 Finansieringen.....	26
3 Kommunal samverkan	27
4 Samordning och planering av tillsynsverksamheten	31
4.1 Förbättrat centralt stöd och effektivare central styrning.....	31
4.1.1 Inledning	31
4.1.2 Centralt och regionalt stöd	33
4.1.3 Normerande inspektioner m.m.	35

4.1.4	Föreskrifter om den lokala tillsynens bedrivande	36
4.1.5	Rapporteringskyldighet	37
4.2	Planering och utvärdering på lokal och regional nivå m.m.	39
4.2.1	Skyldighet att upprätta tillsynsplaner	39
4.2.2	Operativa myndigheters tillgång till information	40
4.2.3	Samrådsgrupper.....	40
5	Sanktioner	43
5.1	Vitesföreläggande	43
5.2	Överflyttning av tillsynsansvaret	46
6	Finansieringen av den lokala livsmedelstillsynen.....	51
7	Övriga ändringar i livsmedelslagen	55
7.1	Återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.....	55
7.2	Tillsynsmyndigheternas befogenhet att meddela förelägganden och förbud.....	56
8	Ekonomiska konsekvenser m.m.	59
8.1	Det allmännas kostnader	59
8.2	Konsekvenser för företagare	61
9	Författningskommentarer	63
9.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511).....	63

9.2 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	66
Bilaga 1 Förteckning över aktuella betänkandena och rapporter.....	69

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag som syftar till att inom ramen för nuvarande tillsynsorganisation stärka den lokala livsmedels- och djurskyddstillsynen.

Förslaget innebär att Livsmedelsverkets och den nya Djurskyddsmyndighetens ansvar för att leda och samordna tillsynen tydliggörs och stärks. I myndigheternas centrala tillsynsuppgifter ingår att med bindande föreskrifter styra hur den operativa tillsynen skall bedrivas och att med rådgivning och utbildningsinsatser stödja samt följa upp länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn. För att ytterligare förbättra förutsättningarna för en effektiv kommunal tillsyn införs bestämmelser som underlättar en samverkan kommuner emellan. Vidare ställs krav på att kommunerna skall upprätta tillsynsplaner och att det skall inrättas samrådsgrupper med uppgift att följa tillsynen inom länet.

Uppdags brister i den kommunala tillsynen skall Livsmedelsverket eller när det gäller djurskyddstillsynen länsstyrelsen kunna förelägga en kommun att rätta till bristerna. Föreligger särskilda skäl får föreläggandet förenas med vite. Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter skall regeringen, på ansökan av Livsmedelsverket alternativt en länsstyrelse, kunna besluta att tillsynen över en viss verksamhet som kommunen annars har, skall flyttas över till Livsmedelsverket, respektive länsstyrelsen.

När det gäller livsmedelstillsynen skall kommunerna vidare ges möjlighet att använda den årliga tillsynsavgiften för att

finansiera även andra kostnader för tillsynsverksamheten än sådana som avser provtagning och undersökning.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (1971:511) dels att 11 a, 24, 25, 28 och 35 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 24 a–24 c och 31 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 a §¹

Om livsmedel, som förvaras på ett tullupplag eller tullager eller i en frihamn, kan orsaka allvarliga personskador, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda att de återutförs.

Om livsmedel som förvaras *på en gränskontrollstation eller* på ett tullupplag eller tullager eller i en frihamn, kan orsaka allvarliga personskador får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda att de återutförs.

24 §²

Statens livsmedelsverk utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-förordningar som kompletteras av

¹ Senaste lydelse 1991:357.

² Senaste lydelse 1998:128.

förordningar som kompletteras av lagen. Länsstyrelsen utövar den närmare tillsynen inom länet. 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.

lagen utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

En kommuns uppgift skall fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Livsmedelsverket samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet.

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

24 a §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna lag skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, 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.

24 b §

Livsmedelsverket får, i samråd med en kommun, i det enskilda fallet besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till verket. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.

Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter, får regeringen, på ansökan av Livsmedelsverket, besluta att ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till verket.

Har regeringen beslutat om överflyttning av en kommuns tillsynsuppgift, får beslutet om överflyttning återkallas av regeringen. Andra beslut om överflyttning får återkallas av Livsmedelsverket.

24 c §

Om Livsmedelsverket finner att en kommun inte uppfyller de skyldigheter som omfattas av kommunens tillsynsuppdrag, får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Om det finns särskilda skäl får beslutet om föreläggande förenas med vite.

25 §³

Tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som *uppenbart* behövs för att lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall efterlevas.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan *tillsynsmyndighet* utsätta vite.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

Underlåter någon att vidta en åtgärd som åligger honom enligt denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen eller enligt tillsynsmyndighetens föreläggande, får myndigheten besluta om rättelse på hans bekostnad.

³ Senaste lydelse 1998:128.

28 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas och om undersökning och annan kontroll som behövs för att lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall följas.

För kontrollen av kött får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om köttbesiktning och om uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt. Sådana föreskrifter får meddelas för kött från olika djurslag i den utsträckning de behövs från hälso- eller näringssynpunkt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur tillsynen enligt lagen skall bedrivas,

2. skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till en annan tillsynsmyndighet,

3. köttbesiktning och uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt.

Föreskrifter enligt första stycket 3 får meddelas i den utsträckning de behövs från hälso- eller näringssynpunkt.

31 §

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt 30 § för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

⁴ Senaste lydelse 1998:128.

35 §⁵

Beslut, som *Statens livsmedelsverk* i särskilt fall meddelat enligt denna lag eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Annat beslut, som *Statens livsmedelsverk* meddelat enligt lagen eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos regeringen. För tillvaratagande av konsumentintresset inom livsmedelsområdet får ett sådant beslut överklagas av organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan.

Beslut, som *Livsmedelsverket* i särskilt fall meddelat enligt denna lag eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Annat beslut, som *Livsmedelsverket* meddelat enligt lagen eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos regeringen. För tillvaratagande av konsumentintresset inom livsmedelsområdet får ett sådant beslut överklagas av organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

⁵ Senaste lydelse 1995:1694.

Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)¹
dels att 16, 24–25, och 27 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 24 a–c §§ av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Tillstånd till verksamheten skall den ha som yrkesmässigt eller
i större omfattning

1. håller, föder upp, upplåter eller säljer sällskapsdjur eller tar
emot sällskapsdjur för förvaring eller utfodring,

2. håller, föder upp, upplåter eller säljer hästar eller tar emot
hästar för förvaring eller utfodring eller använder hästar i
ridskoleverksamhet, eller

3. föder upp pälsdjur.

Frågor om tillstånd prövas av den eller de kommunala
nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och
hälsoskyddsområdet. En sådan nämnd får också återkalla ett
beviljat tillstånd.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till att den
sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de
anläggningar i vilka verksamheten skall bedrivas är lämpliga från
djurskyddssynpunkt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande,
Djurskyddsmyndigheten, får meddela föreskrifter om

1. villkoren för att en verksamhet skall anses vara av större
omfattning,

2. undantag från första stycket.

¹ Lagen omtryckt 2003:1077.

Regeringen får föreskriva eller i det enskilda fallet besluta att frågor om beviljande och återkallande av tillstånd, i stället för vad som sägs i andra stycket, skall prövas av länsstyrelsen.

24 §

Djurskyddsmyndigheten utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och om annat inte är angivet, av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Djurskyddsmyndigheten samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet.

En sådan nämnd som avses i 16 § utövar tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Tillsynen i övrigt skall utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av Djurskyddsmyndigheten, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

En kommuns tillsyn skall fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Djurskyddsmyndigheten samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet.

24 a §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna lag skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, 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.

24 b §

Länsstyrelsen i det län där en kommun är belägen får i samråd med kommunen i det enskilda fallet besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till länsstyrelsen. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det

finns andra särskilda skäl.

Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter, får regeringen på ansökan av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen, besluta att kommunens skyldighet att utöva tillsyn över en viss verksamhet skall flyttas över till länsstyrelsen.

Har regeringen beslutat om överflyttning av en kommuns tillsynsuppgift, får beslutet återkallas av regeringen. Andra beslut om överflyttning får återkallas av den länsstyrelse som beslutat i frågan.

24 c §

Om en kommun inte uppfyller sin tillsynsskyldighet får länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som länsstyrelsen anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Om det finns särskilda skäl får ett beslut om föreläggande förenas med vite.

25 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om hur tillsynen enligt denna lag skall bedrivas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det får tas ut avgifter för tillsynen och i ärenden enligt denna lag. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten, får meddela föreskrifter om

1. hur tillsynen enligt denna lag skall bedrivas,

2. *skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till en annan tillsynsmyndighet,*

3. att det får tas ut avgifter för tillsynen och i ärenden enligt denna lag.

Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

27 §

För tillsyn enligt *denna lag* har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls och att där besikta djuren, göra undersökningar och ta prover.

För tillsyn enligt 24 § har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls och att där besikta djuren, göra undersökningar och ta prover.

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller också för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer och experter.

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen enligt 24 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

1 Inledning

I livsmedelslagen (1971:511) och i djurskyddslagen (1988:534) finns regler om att tillsyn skall ske över efterlevnaden av respektive lag. Såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen utövas på central, regional och lokal nivå. De centrala myndigheternas roll består främst i att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet. Livsmedelsverket utövar dock viss egen, s.k. operativ, tillsyn. Länsstyrelserna utövar den närmare tillsynen inom länen och kommunerna ansvarar för den lokala tillsynen.

Såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen har varit föremål för ett flertal utredningar och granskningar under senare år. Utredningarna och granskningarna har avgett betänkanden och rapporter i vilka det konstateras att den kommunala tillsynens kvalitet, liksom dess omfattning, kraftigt varierar i landet och att den i många fall uppvisar stora brister. Kritik har även riktats mot hur de centrala myndigheterna leder och samordnar tillsynen. I bilaga 1 finns en förteckning över de aktuella betänkandena och rapporterna.

De förslag som har lämnats för att komma till rätta med bristerna i den operativa tillsynen går i skilda riktningar. En lösning som förespråkas är att staten tar ansvar för alla delar av livsmedels- och djurskyddstillsynen. En annan lösning är att behålla, men på olika sätt förstärka och effektivisera den nuvarande kommunala tillsynen. En tredje väg är att kommunerna behåller huvudansvaret för den lokala tillsynen,

men att länsstyrelserna eller de centrala myndigheterna ges i uppgift att utöva tillsyn över särskilda tillsynsobjekt.

Kommunernas ansvar för statlig tillsynsverksamhet är för närvarande föremål för en generell översyn. (*Utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn*, Ju 2000:06). Enligt tilläggsdirektiv beslutade av regeringen den 22 maj 2003 skall utredaren särskilt analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa tillsynsuppgifter medför. Vidare skall utredaren redovisa de effekter som skulle uppstå om de kommunala tillsynsuppgifterna eller delar av dessa fördes över till länsstyrelserna och lämna förslag till en framtida organisation. Uppdraget innebär också att utredaren skall analysera den statliga tillsynsverksamhetens finansiering och de olikheter i fråga om finansiell styrning som råder och lämna förslag till principer för hur tillsynsverksamheten bör finansieras. Enligt underhandsinformation kommer såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen att omfattas av analysen. Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 15 september 2004.

Utgångspunkten för de ändringar som föreslås i denna departementspromemoria är den nuvarande tillsynsorganisationen. Det finns dock ett tydligt behov av förändringar av såväl livsmedels- som djurskyddstillsynen. Den lokala tillsynen måste generellt sett förstärkas och det är dessutom nödvändigt att tillsynen blir mer likvärdig över landet. Olika myndigheters uppgifter och befogenheter måste också tydliggöras. De centrala myndigheternas ledande och samordnande insatser behöver stärkas. För att åstadkomma en effektivare och mer likvärdig tillsyn kommunerna emellan bör dels de instrument som finns i dag förstärkas, dels nya verktyg tillhandahållas – såväl på central och regional som på lokal nivå.

En effektiv tillsyn är beroende av att de operativa myndigheterna har tillräckliga resurser till sitt förfogande. Som nämnts tidigare tillhör finansieringen av tillsynen de frågor som Tillsynsutredningen har i uppdrag att särskilt analysera. På det området föreslås därför inte några förändringar i nuläget, dock

med ett undantag. Enligt gällande regelverk på livsmedelssidan kan kommunerna endast finansiera kostnader för provtagning och undersökning med den tillsynsavgift som årligen betalas av den som bedriver verksamhet i en godkänd livsmedelslokal. Det anses särskilt angeläget att den begränsningen nu tas bort. Detta bör i sin tur leda till att de av Livsmedelsverket fastställda avgifterna generellt sett höjs och att kommunerna därigenom får möjlighet att avgiftsfinansiera en större del av tillsynsverksamheten.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Bakgrund

Detta kapitel syftar till att ge en översiktlig bild av tillsynsverksamheten på livsmedels- och djurskyddsområdena i dag.

Beskrivningen är inte uttömmande utan innehåller endast en redogörelse för de generella bestämmelserna på områdena. Verksamhet som bedrivs av aktörer som inte är tillsynsmyndigheter i egentlig mening, men som har uppgifter som angränsar till tillsynsverksamheten, såsom polismyndigheten, behandlas inte heller. Den som vill ha en mer heltäckande bild av de nuvarande tillsynssystemen och finansieringen av dessa hänvisas till gällande författningar och till under senare år avgivna betänkanden och rapporter, se bilaga 1.

2.2 Tillsynsorganisationen i dag

Såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen utövas i dag på lokal, regional och central nivå.

Kommunerna bedriver inom båda tillsynssystemen operativ tillsyn samt rådgivning och utbildning gentemot de verksamhetsutövare som tillsynen omfattar. Med operativ tillsyn avses här och i det följande sådan tillsyn som riktar sig direkt mot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Länsstyrelserna utövar den regionala tillsynen över såväl livsmedelslagstiftningen som djurskyddslagstiftningen. På

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

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

2.3 Finansieringen

Både livsmedelslagen och djurskyddslagen gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att ta ut avgifter för tillsynen. När det gäller livsmedelstillsynen ger livsmedelslagen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att föreskriva om tillsynsavgifternas storlek. Regeringen ges också rätt att föreskriva att en kommun skall ombesörja uppbörden av avgifter för den statliga tillsynsvägledningen och andra centrala tillsynsuppgifter.

I förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsynen m.m. finns grundläggande bestämmelser om avgiftsuttaget. Enligt förordningen skall en årlig avgift tas ut av den som bedriver verksamhet i en godkänd livsmedelslokal. Avgiften skall användas för den kommunala nämndens kostnader för provtagning och undersökning. Avgiftsnivån fastställs av Livsmedelsverket. Enligt djurskyddsförordningen (1988:539) har kommunerna rätt att ta ut en avgift för sin tillsynsverksamhet. Kommunerna fastställer själva avgiftens nivå. Avgifterna uppvisar en stor variation mellan kommunerna.

3 Kommunal samverkan

Promemorians förslag: Kommuner skall kunna träffa avtal om

- att tillsynsuppgifter som en kommun har skall fullgöras av en annan kommun,
- att en person som är anställd av en kommun skall få fatta beslut på en annan kommuns vägnar.

Skälen för promemorians förslag: Utredningar och rapporter rörande livsmedels- och djurskyddstillsynen har visat att många – framför allt mindre – kommuner har svårt att upprätthålla en tillfredsställande tillsyn. Detta beror i många fall på bristande finansiella resurser och på att tillsynen inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning. En annan förklaring kan, när det gäller de minsta kommunerna, vara att den samlade kunskapen inom livsmedelstillsynen och djurskyddstillsynen är kopplade till ett fåtal personer, vilket leder till en i verksamheten inbyggd sårbarhet.

Sedan 1997 är det enligt 3 kap. 3 a § kommunallagen (1991:900) möjligt för kommunerna att samarbeta inom en gemensam nämnd om uppgifter som är gemensamma. En sådan nämnd är en egen myndighet, men inte en egen juridisk person. Den kan därmed inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommun som har tillsatt nämnden (prop. 1996/97:105 s. 36ff och s. 97f). De samarbetsformer som kommunallagen erbjuder kräver en relativt omfattande anpassning av organisation och arbetsformer och har

sedan bestämmelsen infördes inte utnyttjats i någon större utsträckning.

Inom vissa lagområden har möjligheter skapats att underlätta kommunal samverkan genom avtal. När det gäller samverkan om tillsyn ger miljöbalken sådana möjligheter. Således får en kommun, enligt 26 kap. 7 § miljöbalken, träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt balken skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får också, efter överenskommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Från rätten att träffa sådana överenskommelser föreskrivs vissa undantag.

Enligt en enkät, som redovisas i en av Naturvårdsverket i maj 2002 publicerad rapport *Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken*, hade 14 procent av kommunerna träffat någon form av avtal om samverkan. Mer informella samverkansformer, bl.a. inom olika sakfrågor och vid gemensamma tillsynskampanjer, förekommer enligt rapporten ganska ofta. Enkäten avsåg förhållandena år 2000, då miljöbalken fortfarande var förhållandevis ny.

En möjlighet till samarbete genom avtal kan vara av betydelse framför allt för mindre och resurssvaga kommuner. Ett utökat samarbete skulle kunna minska sårbarheten och samtidigt ge inspektörerna samma möjlighet att specialisera sig som inspektörer i större kommuner. En sådan lösning kan många gånger vara mer praktisk än att använda sig av kommunallagens samarbetsformer. Framför allt kan det i kommuner med mindre antal ärenden vara lättare att utnyttja lämplig kompetens genom att uppdra åt en annan kommun att utföra vissa arbetsuppgifter eller genom att delegera beslutsrätt till anställd i en annan kommun. Det kan också antas att avtalsmöjligheterna blir mer attraktiva, om de får användas mer generellt oberoende av vilken verksamhet som tillsynen gäller.

Sammantaget bedöms det således vara lämpligt att kommunerna får samma möjligheter att träffa avtal om djurskydds- och livsmedelstillsyn som de i dag har på miljötillsynsområdet.

4 Samordning och planering av tillsynsverksamheten

4.1 Förbättrat centralt stöd och effektivare central styrning

4.1.1 Inledning

Som framhållits tidigare är det angeläget att livsmedels- och djurskyddstillsynen i framtiden håller en hög och likvärdig kvalitet i hela landet. Konsumenterna har rätt att förvänta sig säkra livsmedel oberoende var i landet de bor och djur skall ha samma starka skydd oavsett i vilken kommun de finns. De centrala och regionala tillsynsmyndigheterna har i dag ett övergripande ansvar för att tillsynen är effektiv och likvärdig inom landet respektive inom länet.

I Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets rapporter om livsmedelstillsynen (Riksdagens revisorers rapport 2001/02:7 *Hur styr staten livsmedelstillsynen* och Riksrevisionsverkets rapport 2001:133 *Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen*) har viss kritik riktats mot det sätt på vilket Livsmedelsverket leder och samordnar tillsynen. Kritiken går ut på att Livsmedelsverket inte utnyttjar sin möjlighet att leda och samordna tillsynsverksamheten i önskvärd utsträckning. Samtidigt visar materialet att kommunala inspektörer och politiker efterfrågar mer stöd och bättre ledning från verket. Många inspektörer har också enligt revisorerna uttryckt önskemål om att tydligare krav ställs på politiker, inspektörer och chefer från centralt håll. Livsmedelsverket självt har gett uttryck för uppfattningen att verkets uppdrag är begränsat till att

ge information och råd och att verket därmed saknar möjlighet att effektivt styra kommunerna.

Djurskyddstillsynen har helt nyligen granskats av Riksrevisionen (Riksrevisionens rapport *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* RiR 2003:1). De brister som uppmärksammats vid granskningen rör enligt revisorerna i stor utsträckning omfattningen och utformningen av Jordbruksverkets stöd och uppföljning av djurskyddsarbetet på lokal och regional nivå. Revisorerna menar bl.a. att Jordbruksverket inte har varit tillräckligt drivande som ansvarig myndighet för djurskyddet, vilket bl.a. lett till att enskilda inspektörer har varit tvungna att agera på egna initiativ utan stöd från arbetsgivare eller Jordbruksverket. Vidare kritiserar verket för att inte ha använt från kommunerna inrapporterade uppgifter för att följa upp den faktiska verksamheten i enskilda kommuner. Slutsatsen är att verket inte tillräckligt klart har kunnat tydliggöra för den enskilda kommunen vilka krav som ställs på en fungerande tillsyn. Granskningen visar också att framför allt distriktsveterinärerna efterfrågar större utbildningsinsatser från verkets sida. Slutligen menar revisorerna att det är angeläget att samarbetet mellan exempelvis kommunala inspektörer och distrikts- och besiktningsveterinärer utvecklas och förbättras.

Det är otvetydigt så att förutsättningarna att bedriva en effektiv tillsyn skiljer sig åt i kommunerna. Som antytts i föregående avsnitt är det framför allt i de mindre kommunerna som tillsynen inte fungerar tillfredsställande. Detta kan ha sin grund t.ex. i otillräckliga resurser eller i att tillsynsverksamheten inte prioriteras särskilt högt i kommunen. Ett medel för kommunerna att höja tillsynens kvalitet kan vara den möjlighet till samverkan genom avtal som förordats i det föregående. Det är dock inte bara förhållanden hänförliga till kommunerna själva som har betydelse för hur effektiv tillsynen är utan kvaliteten påverkas även i hög grad av de centrala och regionala myndigheternas insatser. Utredningar och granskningar, framför allt på livsmedelsområdet men även på djurskyddsområdet, visar entydigt att det finns ett behov av ett förbättrat stöd och en

effektivare styrning framför allt från centralt håll. Det sagda leder till slutsatsen att de centrala myndigheternas ansvar för att stödja och styra den lokala tillsynen måste såväl tydliggöras som stärkas.

4.1.2 Centralt och regionalt stöd

Promemorians förslag: Det centrala stödet till de lokala myndigheterna skall förbättras.

Skälen för promemorians förslag: Djurskyddsmyndighetens ansvar för att samordna tillsynsverksamheten framgår direkt av djurskyddslagen. I livsmedelslagen föreskrivs endast att Livsmedelsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av bl.a. livsmedelslagen. Livsmedelsverkets ansvar för att leda och samordna livsmedelstillsynen följer i stället av förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket. I syfte att lyfta fram och tydliggöra Livsmedelsverkets stödjande och samordnande funktion bör verkets uppgifter i den delen – liksom är fallet när det gäller Djurskyddsmyndighetens samordnande ansvar enligt djurskyddslagen – följa direkt av livsmedelslagen.

Som redovisats tidigare efterfrågas från olika håll ett bättre stöd från de centrala myndigheterna. Det är mot den bakgrunden angeläget att de centrala myndigheterna i högre grad fortsättningsvis aktivt stödjer de lokala myndigheterna. Den stödjande verksamheten bör alltså prioriteras i högre grad än vad som är fallet i dag. Åtgärder som efterfrågas från de lokala och regionala myndigheterna är bl.a. utökade utbildningsinsatser och förbättrad rådgivning och vägledning. En viktig aspekt i det löpande stödarbetet mot inspektörer och andra aktörer är tillgängligheten hos de centrala myndigheternas personal. Andra insatser kan utgöras av stöd i form av centralt framtagna tillsynsmetodik, malldokument och checklistor. Utarbetande och spridning av lättillgänglig information om tillämpningen av sanktionsbestämmelserna och andra väsentliga delar av

livsmedels- och djurskyddslagstiftningen är andra åtgärder som kan bidra till en mer enhetlig tillsyn. I detta kan exempelvis ingå att ansvara för webbaserade databaser med bl.a. rättsfall inom området. En sådan insats kan anses vara mycket värdefull då tillgången på juridisk expertis ofta är begränsad både på kommunal och regional nivå. Andra viktiga inslag i samordningsfunktionen är en regelbunden uppföljning av den lokala tillsynen och initiativ till mer omfattande utvärderingar av olika delar av verksamheten.

Länsstyrelserna har i dag ett övergripande ansvar för att på regional nivå medverka till att upprätthålla och förbättra djurhälsan, djurskyddet och livsmedelskvaliteten. Tillsynsansvaret åvilar länsveterinärfunktionen.

Det är av stor vikt att länsstyrelsernas och länsveterinärens breda kompetens utnyttjas fullt ut i tillsynsarbetet. Länsstyrelserna har en viktig uppgift att fylla bl.a. när det gäller att genom rådgivning och kommunbesök stödja och påverka kommunerna inom länet. Den rådgivande och stödjande funktionen kan antas vara av särskilt stor betydelse för de mindre kommunerna som ofta saknar exempelvis juridisk kompetens.

Av särskild betydelse när det gäller att höja kvaliteten på djurskyddstillsynen är de s.k. nationella tillsynsprojekt som Jordbruksverket genomfört och initierat under senare år. Projekten inbegriper, förutom kommunerna, både de regionala tillsynsmyndigheterna och Jordbruksverket. Projekten, som sträcker sig över förhållandevis lång tid, omfattar vanligtvis en viss typ av djurhållning och inleds med att kommunerna inbjuds att prioritera det område som de anser viktigt att täcka. Jordbruksverket utbildar därefter de regionala tillsynsmyndigheterna som i sin tur anordnar utbildningsdagar för kommunerna inom respektive län. Under projektets s.k. fältfas genomför de kommunala djurskyddsinspektörerna tillsynsbesök med hjälp av centralt framtagna inspektionsprotokoll. Därefter sker en rapportering via länsveterinärerna till Jordbruksverket som sammanställer resultatet i en slutrapport. Resultatet av

projektet har använts i Jordbruksverkets arbete exempelvis när det gäller att utvärdera föreskrifter och ta initiativ till utbildningsinsatser. Intresset bland kommunerna har ökat med åren och har lett till ökad kunskap hos myndigheterna och en likriktning av tillsynen i landet. Värden av dessa projekt bör mot den bakgrunden särskilt framhållas i det här sammanhanget.

4.1.3 Normerande inspektioner m.m.

Promemorians förslag: De centrala myndigheterna skall ha möjlighet att utföra normerande inspektioner i syfte att styra och vägleda de myndigheter som utövar operativ tillsyn.

Skälen för promemorians förslag: Livsmedelsverket har enligt nuvarande reglering vissa befogenheter att styra livsmedelstillsynen. Av särskild betydelse i det sammanhanget är den rätt som verket har att utföra s.k. normerande inspektioner i kommunerna. Vid dessa inspektioner följer verket upp såväl förhållanden vid företaget som kommunens tillsynsaktiviteter mot företaget. Verksamheten med de normerande inspektionerna kan antas vara ett effektivt medel för att påverka kommunerna. Denna verksamhet bör därför utökas och prioriteras. Möjligheten att utföra normerande inspektioner bör införas även på djurskyddssidan.

Det är av stor vikt att inspektionerna genomförs på ett sätt som utvecklar och stödjer kommunernas tillsynsverksamhet. Detta innebär att kommunerna alltid bör få en återkoppling från den inspekterande myndigheten. En inspektion bör också leda till att den inspekterande myndigheten begär in ett yttrande från en kommun som har uppvisat brister i tillsynen. De rapporter som upprättas från den inspekterande myndigheten bör innehålla konkreta rekommendationer till hur kommunen kan förbättra sin verksamhet. Inspektionerna kan självfallet också användas för att ge råd och stöd till de lokala myndigheterna.

Länsstyrelserna har som nämnts tidigare ett regionalt tillsynsansvar, vilket innebär att myndigheterna förutsätts följa

den kommunala verksamheten i den egna regionen. Mot den bakgrunden får det anses självklart att länsstyrelserna fortlöpande får ta del av inspektionsrapporter och att de vid behov också ges tillfälle att aktivt medverka i inspektionsarbetet.

För det fall den inspekterande myndigheten upptäcker oacceptabla brister i tillsynen vid en inspektion och den berörda kommunen inte rättar sig efter framförda rekommendationer till förbättring bör staten, som kommer att utvecklas närmare i avsnitt 5, ha möjlighet att ingripa mot kommunen med tvång. Om det är fråga om särskilt allvarliga och uppenbara brister i tillsynen bör exempelvis den i avsnitt 5 förslagna befogenheten att vitesförelägga en kommun kunna utnyttjas. På djurskyddssidan föreslås befogenheten att vidta tvångsåtgärder ligga hos länsstyrelserna. Utnyttjandet av en tvångsåtgärd förutsätter därför en långtgående samverkan mellan Djurskyddsmyndigheten och behörig länsstyrelse.

4.1.4 Föreskrifter om den lokala tillsynens bedrivande

Promemorians förslag: De centrala myndigheterna skall meddela föreskrifter om hur tillsynen konkret skall bedrivas på lokal nivå.

Skälen för promemorians förslag: De centrala myndigheterna kan styra den lokala tillsynen också genom att utfärda föreskrifter om hur tillsynsverksamheten konkret skall bedrivas. Livsmedelsverket har redan i dag rätt att meddela sådana föreskrifter när det gäller livsmedelstillsynen. Också Djurskyddsmyndigheten har rätt att meddela föreskrifter om hur tillsynen enligt djurskyddslagen skall bedrivas. För att enhetligheten i den operativa tillsynen skall öka är det betydelsefullt att de centrala myndigheterna utnyttjar rätten att meddela föreskrifter. Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (SLVFS 1990:10) om tillsyn m.m. och Statens jordbruksverks allmänna råd (2000:4) i anslutning till djurskyddslagen (1988:534) om tillsyn m.m. utgör bra

riktmärken för vad föreskrifterna bör innehålla. I råden finns bl.a. rekommendationer om tillsynsmål, tillsynsplaner, rapporteringskrav, tillsynsfrekvens och tillsynens genomförande. Vid utformandet av dessa måste dock principen om det kommunala självstyret beaktas.

4.1.5 Rapporteringsskyldighet

Promemorians förslag: I såväl livsmedelslagen som djurskyddslagen införs bemyndiganden som gör det möjligt att ålägga de myndigheter som utövar operativ tillsyn att lämna den information som övriga tillsynsmyndigheter kan behöva.

Skälen för promemorians förslag: Som framgår av avsnitt 4.1.1. har de centrala och regionala myndigheterna ett ansvar att leda och samordna livsmedels- och djurskyddstillsynen i landet respektive i länet. Detta arbete förutsätter att de samordnande myndigheterna har tillgång till tillförlitlig och jämförbar information från de operativa myndigheterna. Det är vidare av stor vikt att regeringen får tillgång till information från de centrala myndigheterna för att kunna bilda sig en uppfattning om hur tillsynen fungerar i landet. På ett antal verksamhetsområden inom såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen ställer också EU krav på rapportering från medlemsländerna. Det nu sagda ger således vid handen att de operativa myndigheternas rapportering och uppgiftslämnande utgör ett viktigt inslag i tillsynsverksamheten.

I skilda sammanhang har konstaterats att kommunernas rapportering om livsmedelstillsynen och djurskyddstillsynen många gånger är bristfällig. Detta gäller framför allt rapporteringen till de centrala myndigheterna. Bristerna består bl.a. i att efterfrågade uppgifter inte lämnas i tid och att väsentliga uppgifter saknas i materialet. På djurskyddssidan sker i vissa fall ingen rapportering alls. Detta är självfallet inte tillfredsställande. Det finns därför anledning att skärpa kraven

när det gäller kommunernas uppgiftsskyldighet. Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är att de centrala myndigheterna har behörighet att meddela föreskrifter om formerna för uppgiftsskyldigheten. Livsmedelsverket har med stöd av ett uttryckligt bemyndigande i livsmedelsförordningen utfärdat föreskrifter om rapporteringsskyldigheten. Det är dock inte helt uppenbart att bemyndigandet i förordningen har stöd i lag. Ett särskilt bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten bör därför i förtydligande syfte föras in i livsmedelslagen. Även på djurskyddsområdet – där det i dag inte finns några föreskrifter om rapporteringsskyldighet – bör ett nytt bemyndigande införas genom vilket regeringen, eller Djurskyddsmyndigheten, ges rätt att föreskriva om en sådan skyldighet. Som ett påtryckningsmedel bör kommuner som inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet kunna föreläggas, eventuellt vid vite, att avhjälpa bristen. Närmare överväganden rörande den föreslagna befogenheten att fatta beslut om vitesföreläggande mot en kommun finns i avsnitt 5.

Det är också, som nyss framhållits, av stor vikt att de centrala myndigheterna rapporterar resultatet av den kommunala tillsynen till regeringen. Det är lämpligt att de centrala myndigheterna i samband med rapporteringen gör fördjupade analyser av resultatet. Resultatet bör självfallet också återrapporteras till kommunerna. Återrapporteringen bör med fördel kunna användas som ett instrument för att styra och följa upp verksamheten i den enskilda kommunen.

4.2 Planering och utvärdering på lokal och regional nivå m.m.

4.2.1 Skyldighet att upprätta tillsynsplaner

Promemorians förslag: De lokala tillsynsmyndigheterna skall upprätta tillsynsplaner i syfte att leva upp till tillsynsverksamhetens mål.

Skälen för promemorians förslag: En tillsyn av bra kvalitet uppnås inte bara genom de centrala myndigheternas styrning. Det är också av stor betydelse att de operativa tillsynsmyndigheterna själva upprättar en plan för hur den egna tillsynen skall bedrivas i syfte att leva upp till tillsynsverksamhetens mål. I fråga om tillsynsverksamhet på livsmedelsområdet finns redan i dag enligt Livsmedelsverkets föreskrifter i ämnet en sådan skyldighet. Motsvarande skyldighet bör föras in på djurskyddssidan. En sådan förpliktelse kan med stöd av bemyndigandet i 25 § djurskyddslagen införas genom en ändring i djurskyddsförordningen.

En tillsynsplan bör anpassas till de särskilda problem och förhållanden, som råder inom varje kommun på livsmedels- och djurskyddssidan. Myndigheterna bör följa upp och utvärdera sin egen tillsyn. Länsstyrelserna bör också följa upp kommunernas tillsyn inom det egna länet. Vidare bör länsstyrelserna granska kommunernas tillsynsplaner.

Även när det gäller skyldigheten att upprätta en tillsynsplan visar rapporter och granskningar att skyldigheten inte alla gånger efterlevs. Det kan därför finnas skäl för den centrala eller regionala myndigheten att också när det gäller kommunernas tillsynsplanering utnyttja den i promemorian föreslagna möjligheten till vitesföreläggande.

4.2.2 Operativa myndigheters tillgång till information

För att de operativa myndigheterna skall kunna planera sin tillsyn och bedriva en effektiv tillsynsverksamhet är det av stor vikt att de snabbt får tillgång till nödvändig information. Det kan i vissa fall anses berättigat att myndigheterna har direkt åtkomst till olika register för att kunna agera snabbt och effektivt. I andra fall kan det anses tillräckligt att den aktuella informationen kommer myndigheterna till del på annat sätt.

4.2.3 Samrådsgrupper

Promemorians förslag: I varje län skall det inrättas samrådsgrupper, bestående av representanter från länsstyrelsen och kommunerna, som regelbundet skall träffas och följa upp tillsynen inom länet.

Skälen för promemorians förslag: Ett ytterligare sätt att öka effektiviteten i tillsynen är en högre grad av samordning mellan olika tillsynsmyndigheter. Därigenom kan olika myndigheter bidra med sina särskilda kompetenser och erfarenheter. Ett bra sätt att åstadkomma en sådan samordning kan vara inrättandet av särskilda samrådsgrupper bestående av representanter från länsstyrelsen och kommunerna i varje län. Det bör ställas krav på att sådana grupper finns. En bestämmelse om detta kan lämpligen tas in i livsmedelsförordningen respektive djurskydds-förordningen.

Grupperna bör träffas regelbundet, bl.a. för att utvärdera den tillsynsverksamhet som bedrivits och för att göra behovs-inventeringar inför framtiden. De kan vidare stämma av tillsynsplaner i fråga om ambitionsnivå, besöksfrekvens och inriktning av inspektioner. Grupperna kan även användas för informationsutbyte och kompetensutveckling. Länsstyrelserna bör ges ett ansvar för att sådana grupper bildas och träffas. Såväl

för livsmedelstillsynen som för djurskyddstillsynen finns redan på många håll sådana grupper vilka kan tjäna som ett föredöme. Det är lämpligt att dessa grupper fortsätter sin verksamhet och, om så behövs, utökar denna. Det bör också finnas samrådsgrupper eller liknande, bestående av representanter från de centrala tillsynsmyndigheterna och länsstyrelserna.

5 Sanktioner

5.1 Vitesföreläggande

Promemorians förslag: Livsmedelsverket, eller när det gäller tillsynsskyldigheter enligt djurskyddslagen, en länsstyrelse, får förelägga en kommun som befunnits inte uppfylla sina tillsynsskyldigheter enligt livsmedelslagen eller djurskyddslagen att avhjälpa bristen. Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser nödvändiga för att den påtalade bristen skall kunna avhjälpas. Om det föreligger särskilda skäl får föreläggandet förenas med vite.

Skälen för promemorians förslag: En effektiv statlig styrning av en tillsynsverksamhet som bedrivs på kommunal nivå förutsätter att staten har en faktisk möjlighet att ingripa mot en kommun som inte uppfyller sina åtaganden. På livsmedelsområdet och djurskyddsområdet är de centrala och regionala myndigheternas möjligheter att påverka kommunerna i princip begränsade till att föra en dialog med den enskilda kommunen om vad som bör åtgärdas. Lagstiftningen ger staten mycket små möjligheter att med tvång ingripa mot en kommun som har uppvisat brister i tillsynen. På livsmedelssidan finns en möjlighet för Livsmedelsverket att efter samråd med en kommun ta över ansvaret för tillsynen av en viss verksamhet (46 § livsmedelsförordningen). Det har i skilda sammanhang framhållits dels att den möjligheten inte är ett tillräckligt kraftfullt

medel, dels att det med nuvarande organisation är praktiskt svårt för Livsmedelsverket att utnyttja rätten. På djurskyddssidan finns inte någon motsvarande befogenhet för staten att överta en kommuns tillsynsuppgifter. Det angelägna behovet av en likvärdig och fungerande tillsyn över landet talar för att staten bör få tillgång till ett skarpare och i praktiken mer användbart instrument i syfte att förmå kommunerna att uppfylla sina åtaganden.

Ett sätt att komma till rätta med missförhållanden rörande tillsynen inom en kommun kan vara att ge en statlig myndighet rätt att ålägga den berörda kommunen en mer direkt och preventivt verkande sanktion. Enbart det förhållandet att en statlig myndighet förfogar över ett sanktionsinstrument kan antas vara ett starkt incitament för en kommun att upprätthålla en tillfredsställande tillsyn. Bedömningen är därför att ett sådant särskilt sanktionsmedel bör införas. Att en befogenhet i den riktningen införs har också förordats av Riksdagens revisorer i fråga om kommunernas underlåtenhet att uppfylla kravet på rapportering till Livsmedelsverket (se Rapport 2001/02:7 *Hur styr staten livsmedelstillsynen?*).

Sanktioner med preventiv funktion som kan riktas mot en kommun som sådan är vite och sanktionsavgifter.

Regler om vite finns i lagen (1985:206) om viten, viteslagen. Ett vitesföreläggande, som kan utfärdas av en myndighet, skall vara riktat till en viss adressat. Om föreläggandet innebär en skyldighet att vidta en viss åtgärd, skall det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas (2 §). Som en huvudregel gäller att frågor om utdömande av vite prövas av länsrätten på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet (6 §).

Prövningen i ett mål om utdömande av vite innefattar bl.a. frågan om adressaten brutit mot föreläggandets föreskrifter. Det är därför av yttersta vikt att föreläggandets föreskrifter är korrekta, otvetydiga och uttömmande.

En *sanktionsavgift* är en ekonomisk sanktion som åläggs vid överträdelse av en särskild författningsbestämmelse. Avgiften

tillfaller det allmänna. En sanktionsavgift anses inte ingå i det straffrättsliga systemet. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. betalningsskyldighet åläggs när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. Ett sådant strikt ansvar anses vara godtagbart på områden där den avgiftsskyldige kan förväntas ha god kännedom om gällande föreskrifter och dessutom en särskild anledning att vaka över att de inte överträds. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner.

Frågan är då vilken sanktion som bör väljas. När det gäller sanktionens effekt kan det antas att de båda sanktionsinstrumenten är likvärdiga.

I fråga om sanktionsavgiften kan den invändningen resas att det av principiella skäl framstår som främmande att rikta en åtgärd som ligger nära en straffrättslig påföljd mot en kommun. En annan invändning mot sanktionsavgiften hänger samman med det kommunala självstyret. I innebörden av detta begrepp får anses ligga att lagstiftaren inte bör ingripa i den kommunala verksamheten i större utsträckning än som kan anses nödvändigt för att uppnå den eftersträvade effekten. Till detta kommer att sanktionsavgifternas rättsliga ställning vid upprepade tillfällen ifrågasatts från olika utgångspunkter.

Ett system med vite har den stora fördelen att föreläggandet kan tjäna syftet att klargöra för en kommun i vilka avseenden kritik kan riktas mot dess tillsyn och därigenom ge kommunen möjlighet att åtgärda bristerna. Mot ett system med vitesföreläggande kan den invändningen riktas att den administrativa hanteringen kan komma att dra ut på tiden, eftersom varje enskilt fall handläggs i två skilda förfaranden. Det kan därför ta längre tid innan sanktionen får effekt som påtryckningsmedel. Mot bakgrund av det som anförts får övervägande skäl anses tala för att i valet av sanktion förorda vitessanktionen. Ett system med vite kan antas bli lika effektivt som en ordning med sanktionsavgifter samtidigt som systemet från kommunernas synpunkt torde uppfattas som mindre ingripande. Dessutom framstår en ordning med vite ur principiell synvinkel som mindre kontroversiell än ett system

med sanktionsavgifter. En annan fördel med vitessystemet är att en liknande ordning redan finns. Som ett exempel kan nämnas 6 kap. 13 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område vari sägs att Socialstyrelsen får förelägga en vårdgivare att vid vite rätta till missförhållanden om Socialstyrelsen anser att vårdgivaren inte uppfyller kraven på god vård och att missförhållandena påverkar patientsäkerheten. Ett annat exempel är den möjlighet som skollagen (1992:1083) ger Skolverket att rikta ett vitesföreläggande mot en kommun som inte lämnar efterfrågade uppgifter.

För att ett vitesföreläggande skall kunna riktas mot en kommun måste det stå klart att kommunen inte fullgjort en förpliktelse som åligger den. Skyldigheten måste vara klart och tydligt preciserad i lag eller i föreskrifter utfärdade av regeringen eller behörig myndighet. I den mån förpliktelserna ger utrymme för skönsmässiga överväganden kan det självklart inte komma i fråga att rikta ett vitesföreläggande mot kommunen.

Vitessanktionen bör kunna användas endast om det föreligger särskilda skäl. I detta ligger att ett föreläggande vid vite endast bör utfärdas som en yttersta åtgärd när tillsynsvägledning, dialog och kritik har prövats utan framgång. Som typiska situationer då instrumentet kan komma att användas kan nämnas en kommuns upprepade underlåtenhet att rapportera om tillsynsverksamheten till den centrala myndigheten eller underlåtenhet att efter anmodan upprätta en tillsynsplan. Även i sådana fall då det står klart att en kommun trots påtalanden från den statliga myndigheten över huvud taget inte bedriver någon tillsyn på ett visst område kan ett föreläggande vid äventyr av vite komma i fråga.

5.2 Överflyttning av tillsynsansvaret

<p>Promemorians förslag: Livsmedelsverket, alternativt länsstyrelsen i det län vari en kommun är belägen, får i samråd med en kommun, i det enskilda fallet, besluta att tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till</p>

Livsmedelsverket alternativt länsstyrelsen. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl. Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter, får regeringen på ansökan av Livsmedelsverket, alternativt en länsstyrelse, besluta att tillsynen över en viss verksamhet skall flyttas över till Livsmedelsverket eller alternativt länsstyrelsen.

Skälen för promemorians förslag: Som nämnts tidigare finns det enligt livsmedelslagstiftningen en möjlighet för Livsmedelsverket att ta över ansvaret för tillsynen över ett visst objekt. Enligt 46 § livsmedelsförordningen får Livsmedelsverket sålunda, efter samråd med en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, i det enskilda fallet besluta att den tillsyn som nämnden har över en viss verksamhet skall flyttas över till verket. Ett överflyttande förutsätter att verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller att det finns andra särskilda skäl. Motsvarande möjlighet finns inte i djurskyddslagstiftningen.

Möjligheten att flytta över ansvaret har använts främst i fråga om större anläggningar vid vilka det bedrivs verksamhet med hög risk från hälsosynpunkt. Åtgärden har aldrig utnyttjats tvångsvis mot en kommun som ett medel för att komma till rätta med konstaterade problem inom den kommunala tillsynsverksamheten, även om livsmedelsförordningen teoretiskt sett medger detta. Livsmedelslagstiftningen ger även utrymme för en överflyttning av tillsynen för en viss verksamhet från Livsmedelsverket till kommunerna. Den möjligheten har däremot utnyttjats i stor utsträckning, framför allt i de större kommunerna.

De centrala och regionala myndigheterna kommer, med det förslag som nu läggs, att ha ett fortsatt ansvar för att livsmedels- och djurskyddstillsynen i landet och det egna länet fungerar på ett fullgott sätt. Trots att de förslag som lämnas i promemorian syftar till en ökad likformighet kan det inte bortses från att det

även fortsättningsvis kan komma att uppstå brister i tillsynen. Detta kan självfallet inte anses tillfredställande från folkhälso- eller djurskyddssynpunkt. Starka skäl talar därför för att en statlig myndighet i vissa allvarliga situationer för en tid bör kunna ta över ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet även om kommunen motsätter sig detta. I den riktningen talar också det förhållandet att Sveriges medlemskap i EU ställer allt högre krav på en nationellt samordnad och likvärdig tillsyn. Det samhällseliga ansvaret för att upprätthålla en välfungerande livsmedel- och djurskyddstillsyn bedöms således vara så tungt att det är motiverat att i såväl livsmedelslagen som djurskyddslagen införa regler som gör det möjligt att med tvång överföra ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet från kommunerna till staten. En överflyttning av tillsynsansvaret mot en kommuns vilja bör komma i fråga endast som en sista utväg vid mycket allvarliga eller långvariga brister i en kommuns tillsyn.

Enbart det förhållandet att det finns en möjlighet för staten att tillgripa en sådan åtgärd torde ha en avsevärd preventiv verkan. Det kan därför antas att instrumentet i praktiken kommer att utnyttjas i mycket liten utsträckning.

Liksom är fallet i dag på livsmedelsområdet bör det också på djurskyddssidan öppnas en möjlighet för en statlig myndighet att i samråd med en kommun ta över tillsynen för en viss anläggning i sådana fall då verksamheten exempelvis har särskilt stor omfattning eller är komplicerad. En sådan frivillig överflyttning av tillsynsansvaret kan antas komma att aktualiseras framför allt när det gäller anläggningar över vilka tillsynen kräver särskild kompetens hos inspektören, såsom försöksdjursanläggningar, cirkusar m.m.

Vad angår regleringens närmare utformning kan först konstateras att Djurskyddsmyndigheten inte utövar någon egen operativ tillsyn över djurskyddslagstiftningen. Ansvaret för denna tillsyn bör därför, i förekommande fall, tas över av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen. Om tillsynsansvaret för en viss anläggning flyttas till en länsstyrelse bör i förekommande fall även befogenheten att besluta om

tillståndsplikt för viss djurhållning i den aktuella anläggningen flyttas över till länsstyrelsen. Detsamma gäller befogenheten att återkalla beviljade tillstånd.

I de fall det är aktuellt att flytta en kommuns tillsynsansvar enligt livsmedelslagstiftningen bör ansvaret, liksom i dag, tills vidare flyttas över till Livsmedelsverket.

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

Beslut om överflyttande av en kommuns ansvar för tillsynen över en viss anläggning bör, i de fall då kommunen och berörd statlig myndighet inte är överens, fattas av regeringen på ansökan av den berörda myndigheten. Om kommunen i fråga är överens med Livsmedelsverket eller behörig länsstyrelse om att ansvaret för en viss verksamhet bör flyttas från kommunen bör det liksom i dag vara tillräckligt att den myndighet som skall ta över uppgiften fattar beslut om överflyttandet. Det bör också vara möjligt att, om förhållandena ändras, återkalla ett beslut om överflyttande av tillsynsansvar. Ett sådant beslut bör meddelas av regeringen i de fall regeringen har beslutat i frågan om överflyttning av tillsynsansvaret.

Som konstaterats tidigare ter sig ett vitesföreläggande på många sätt som en mindre ingripande åtgärd än en ansvarsindragning. Det framstår därför som naturligt att i första hand använda vitesinstrumentet mot en kommun som inte uppfyller sina åligganden. Först när det kunnat konstateras att ett föreläggande inte följts, och vitet dömts ut, bör det komma i fråga att överväga möjligheten att tvångsvis ta över tillsynsansvaret för ett enskilt objekt. Som ytterligare förutsättning gäller att det skall kunna konstateras att det är fråga om en grov eller långvarig överträdelse av gällande tillsynskrav.

6 Finansieringen av den lokala livsmedelstillsynen

Promemorians förslag: Kommunerna får möjlighet att använda den årliga tillsynsavgiften för att finansiera även andra kostnader för tillsynen än sådana som avser provtagning och undersökning av prov.

Skälen för promemorians förslag: Det nuvarande avgiftssystemet för livsmedelstillsynen infördes 1990. Av särskild betydelse för finansieringen är den tillsynsavgift som varje år tas ut av alla företag som driver verksamhet i en godkänd livsmedelslokal. I samband med införandet av avgiftssystemet uttalade regering och riksdag (prop. 1988/89:68, 1988/89:JoU14, Skr.1989/90:45, 1989/90:JoU8) att den årliga tillsynsavgiften till största delen skulle användas för att bekosta kommunernas provtagningar och undersökningar. I enlighet med dessa ställningstaganden föreskrivs i förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsynen m.m. att den årliga tillsynsavgiften får användas för att bekosta en kommunal nämnds provtagning och undersökning.

Avgiften, som fastställs av Livsmedelsverket, baseras på det behov av provtagning som bedömdes föreligga under 1980-talet. Vissa anläggningar, t.ex. potatispackerier och parti- och detaljhandel har därför låga avgifter medan andra, framför allt livsmedelsindustriella anläggningar, erlägger en högre avgift.

Begreppet provtagning och undersökning har inte preciserats närmare i några förarbetesuttalanden. Det är därför inte helt tydligt vilka kostnader som kan täckas av avgiften. Begreppet har

givits olika tolkningar i olika kommuner, vilket lett till att avgiften också används för att finansiera olika kostnader över landet.

Flera utredningar och granskningar har analyserat och utvärderat avgiftssystemet och dragit slutsatsen att den årliga avgiftens konstruktion medför betydande negativa effekter, såväl för företagare som för tillsynsmyndigheter. Det har bl.a. framhållits att avgiften styr verksamheten mot provtagning snarare än mot en risk- och problemorienterad tillsyn. Det har också ifrågasatts att behovet av offentlig provtagning för exempelvis livsmedelsindustriälaggningar är så stort som avgifterna antyder, då sådana anläggningar ofta har mycket utvecklade egenkontrollprogram.

För att kommunerna skall kunna bedriva en effektiv tillsyn är det nödvändigt att de ges resursmässiga förutsättningar att utföra sitt tillsynsuppdrag. Det är också viktigt att det råder en enighet bland kommunerna om vilka kostnader den årliga avgiften kan användas för, inte minst för att garantera en enhetligt tillsyn över landet. Den årliga avgiften måste också kunna anpassas till skilda behov så att tillsynsverksamheten får den omfattning och inriktning som krävs.

Det är tydligt att den nuvarande konstruktionen av den årliga tillsynsavgiften inte uppfyller nämnda krav. Det bedöms därför som angeläget att den begränsning som finns när det gäller vilka kostnader för tillsynen som kommunen har möjlighet att använda den årliga avgiften till nu tas bort. Att inskränkningen tas bort innebär att den bas som Livsmedelsverket använder för att beräkna avgifternas storlek blir större. Detta förutsätts leda till att avgifterna höjs i syfte att ge kommunerna ökad kostnads-täckning för inspektion m.m.

Det har i olika sammanhang framförts att det är angeläget att statsmakterna stimulerar och underlättar driften av småskaliga företag. Resonemanget har främst gällt livsmedelsproduktion och då framför allt småskaliga slakterier. Mot den bakgrunden får det förutsättas att Livsmedelsverket tar erforderlig hänsyn till de småskaliga företagens särskilda villkor vid fastställandet av

nya avgifter för livsmedelstillsynen. Det bör i sammanhanget framhållas att de småskaliga slakterierna betalar en särskild köttbesiktningsavgift och därför inte berörs av de ändringar som nu föreslås ifråga om den årliga tillsynsavgiften.

7 Övriga ändringar i livsmedelslagen

7.1 Återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation

Promemorians förslag: Genom en ändring i livsmedelslagen införs en möjlighet att förbjuda återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 11 a § livsmedelslagen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda återutförelse av livsmedel som kan orsaka allvarliga personskador. Tillsynsmyndigheten skall, enligt 27 § fjärde stycket livsmedelslagen, som en huvudregel låta förstöra de varor som omfattas av ett återutförelseförbud. Möjligheten att besluta om förbud av återutförelse gäller endast livsmedel som förvaras på tullupplag, tullager eller i en frihamn.

I en framställan till regeringen har Livsmedelsverket påtalat att det finns ett behov av att förbjuda återutförelse också av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.

All import av animaliska livsmedel och av vissa andra livsmedel från tredje land skall enligt förordningen (2000:269) om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land ske via en gränskontrollstation. Livsmedelsverket är ansvarig för den tillsyn som bedrivs vid gränskontrollstationerna. Tillsynen omfattar kontroll av sändningarnas identitet och av medföljande dokument. På vissa sändningar utförs även en fysisk kontroll i vilken kan ingå provtagning. Provtagning genomförs i syfte att upptäcka eventuella mikroorganismer såsom salmonella och

listeria, eller kemiska ämnen, exempelvis antibiotikarester och mögelgifter.

I förarbetena till 11 a § livsmedelslagen betonas att det inte är tillfredsställande att livsmedel, som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors liv och hälsa och som av den anledningen inte får föras in i landet, skall kunna återutföras (prop. 1990/91:91 s. 12).

Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att, som Livsmedelsverket föreslår, införa en möjlighet att förbjuda återutförelse också av hälsofarliga livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.

7.2 Tillsynsmyndigheternas befogenhet att meddela förelägganden och förbud

Promemorians förslag: Tillsynsmyndigheternas rätt att meddela föreläggande eller förbud med eller utan vite begränsas inte längre till fall då behovet av åtgärden är uppenbar.

En ny bestämmelse införs i livsmedelslagen som innebär att den som överträder ett vitesföreläggande inte skall dömas till ansvar för den gärning som omfattas av vitesföreläggandet.

Skälen för promemorians förslag: En tillsynsmyndighet får enligt 25 § första stycket livsmedelslagen meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall efterlevas. Enligt 25 § andra stycket samma lag kan myndigheten i beslut om föreläggande eller förbud sätta ut vite.

I en skrivelse till regeringen har Livsmedelsverket begärt att livsmedelslagen ändras så att tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden och förbud inte begränsas till sådana fall då det är uppenbart att det finns ett behov av åtgärden. Enligt verket är det inte rimligt att det i lagstiftningen ställs högre krav för att tillsynsmyndigheten skall kunna meddela förelägganden

eller förbud än för att myndigheten skall vara skyldig att anmäla brott mot lagstiftningen. Dessutom är livsmedelslagstiftningen ensam om att på detta sätt begränsa tillsynsmyndighetens möjlighet att agera för att felaktigheter skall åtgärdas.

Kravet i 25 § livsmedelslagen att förelägganden och förbud får meddelas endast om det finns ett uppenbart behov av åtgärden innebär att det skall finnas en viss proportionalitet mellan överträdelsen och den åtgärd som vidtas. I praxis har Regeringsrätten ställt stränga krav på att det verkligen skall framgå att åtgärden är nödvändig (se RÅ 1992 ref. 25). Som Livsmedelsverket också framhållit i sin promemoria innebär uppenbarhetskravet att en tillsynsmyndighet inom livsmedelsområdet har en mer begränsad möjlighet att utfärda förelägganden och förbud än en tillsynsmyndighet som verkar inom andra jämförbara områden. Som exempel kan nämnas att varken miljölagstiftningen eller djurskyddslagstiftningen föreskriver att förelägganden och förbud får meddelas endast om behovet av åtgärden är uppenbart. Denna skillnad framstår inte som försvarbar. Tvärtom måste det mot bakgrund av de senaste årens händelser inom livsmedelområdet anses vara av yttersta vikt att tillsynsmyndigheterna inom detta område har möjlighet att på ett så tidigt stadium som möjligt vidta kraftfulla åtgärder mot den som inte följer livsmedelslagstiftningens åligganden. Livsmedelslagen bör därför ändras så att en tillsynsmyndighet får rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att livsmedelslagstiftningen skall efterlevas.

Enligt allmänna principer bör det inte vara möjligt att ingripa med straff och vitespåföljd mot samma förfarande. I flera författningar har denna ståndpunkt kommit till uttryck på så sätt att det uttryckligen föreskrivits att den som överträtt ett vitesföreläggande inte döms till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet (se t.ex. 37 § djurskyddslagen). Motsvarande bestämmelse bör införas i livsmedelslagen.

8 Ekonomiska konsekvenser m.m.

8.1 Det allmännas kostnader

I promemorian föreslås att de centrala myndigheternas samordnande och styrande ansvar tydliggörs och stärks. När det gäller Livsmedelsverket innebär förslaget i den delen inte att verket tillförs några nya uppgifter. De effektiviseringar och förbättringar som förespråkas i promemorian bör kunna genomföras inom fastslagna ekonomiska ramar. Möjligheten att vitesförelägga kommunerna innebär däremot att Livsmedelsverket får en ny uppgift och därmed en ökad administrativ belastning. De bedömningar som föregår ett beslut att meddela ett sådant föreläggande utförs dock i princip redan idag av myndigheten i samband med annan tillsynsverksamhet. Den nya uppgiften bör därför inte medföra några ökade kostnader.

För Djurskyddsmyndighetens del innebär promemorians förslag att myndigheten får ytterligare verktyg till sitt förfogande. Myndigheten väljer inom ramen för befintliga resurser hur myndigheten vill fullgöra sitt samordnande och styrande ansvar. Förslaget innebär därför inte att ytterligare medel behöver tillföras.

I promemorian föreslås att en kommuns ansvar för djurskyddstillsynen över en viss anläggning under vissa förutsättningar skall kunna flyttas över till den länsstyrelse i vilken kommunen är belägen. I de fall detta blir aktuellt övertar länsstyrelsen kommunens rätt att ta ut en avgift för tillsynen över den aktuella anläggningen. Avgifterna bör, till skillnad från vad som gäller vid överflyttning av tillsynsansvar från

kommunerna till Livsmedelsverket, inte disponeras av länsstyrelserna utan bruttoredovisas enligt gällande huvudprincip.

Länsstyrelserna har i dag en viktig roll att fylla när det gäller att följa och stödja kommunernas arbete med djurskydds- och livsmedelstillsynen. Det har dock i skilda sammanhang framhållits att länsstyrelsernas uppgiftsbeskrivning är alltför otydlig, vilket bl.a. lett till att myndigheterna tvingats söka sina egna vägar för sin verksamhet. Förslagen i promemorian innebär ett försök att konkretisera länsstyrelsernas ansvarsområde genom att lyfta fram vissa uppgifter som bedöms vara särskilt effektiva för att åstadkomma en enhetlig tillsyn. Vissa av uppgifterna föreslås bli obligatoriska medan andra bör utföras i mån av resurser. Flertalet av de uppgifter som beskrivs i promemorian utförs redan i dag av länsstyrelserna i större eller mindre utsträckning.

Befogenheten att förelägga en kommun, eventuellt vid vite, att vidta rättelse i visst avseende innebär däremot att länsstyrelserna får en helt ny uppgift på djurskyddssidan. Detta behöver dock med nödvändighet inte innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheterna. De bedömningar och överväganden som föregår ett beslut att meddela ett sådant föreläggande utförs många gånger redan i dag av myndigheten i samband med annan tillsynsverksamhet. Till detta kommer att det nya instrumentet kan göra tillsynsarbetet effektivare i det att det i viss del kan ersätta andra mer tidskrävande arbetsmoment, såsom långvariga dialoger med kommunerna. Den nya uppgiften bör därför inte i sig medföra några ökade kostnader

Den som bedriver verksamhet i en livsmedelslokal betalar en årlig avgift för livsmedelstillsynen. Kommunerna har i dag rätt att med den avgiften finansiera endast sådan kostnader som avser provtagning och undersökning. I promemorian föreslås att den begränsningen tas bort. Kommunerna får alltså med promemorians förslag möjlighet att avgiftsfinansiera en större del av tillsynen. Den årliga tillsynsavgiften fastställs av Livsmedelsverket. Eftersom inskränkningen i kommunernas möjlighet att använda avgiften nu tas bort ökar också underlaget

för avgiftsberäkningen. Förslaget förutsätts alltså leda till en höjning av de av Livsmedelsverket fastställda avgifterna. Den föreslagna möjligheten att samarbeta över kommungränserna medför att verksamheten kan effektiviseras. Sammantaget innebär således förslaget att kommunerna kan beräknas få ytterligare resurser till sitt förfogande.

Möjligheten att vitesbelägga kommunerna för brister i tillsynen och i vissa fall tvångsvis överflytta vissa uppgifter från kommuner, kan ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Dessa möjligheter är dock bara avsedda att användas i vissa undantagsituationer när det finns stora brister i tillsynens funktioner. Mot bakgrund av det angelägna behovet av en fungerande tillsyn över hela landet får förslaget därför anses godtagbart ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv.

8.2 Konsekvenser för företagare

Huvuddelen av de förslag som läggs fram i promemorian syftar till att åstadkomma en förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn. En sådan förbättring är i hög grad av intresse inte minst för livsmedelsföretagen och företag som har ansvar för djurhållning. En väl fungerande tillsyn främjar en produktion av varor av hög kvalitet och en god och därmed också lönande djurhållning. Vidare leder en effektiv tillsyn till en rättvis konkurrenssituation för företagen. Av stor betydelse i sammanhanget, inte minst för småföretagen, är den rådgivning som innefattas i tillsynen. Generellt sett bör promemorians förslag följaktligen vara till fördel för både små och stora företag.

När det gäller finansieringen föreslås i promemorian att kommunerna skall få möjlighet att finansiera även andra kostnader för livsmedelstillsynen än sådana som avser provtagning och undersökning. Den årliga avgiften varierar i dag mellan 1 500 kr för detaljhandel som enbart säljer färdigförpackade livsmedel och 36 000 kr för storskalig tillverkningsindustri. Avgiftens storlek bestäms i dag med utgångspunkt i företagets verksamhet och årsomsättning eller antalet

årsarbetskrafter. Det kan antas att den årliga avgiften genomsnittligt sett kan komma att höjas betydligt. Det ankommer dock på Livsmedelsverket att i sina föreskrifter fastställa avgiften för olika företagskategorier. De kostnadsmissiga effekterna får analyseras i samband med detta.

9 Författningskommentarer

9.1 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511)

11 §

Ändringen innebär att möjligheten att förbjuda återutförelse av livsmedel som kan orsaka allvarliga personskador har utökats till att omfatta även livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.

24 §

Paragrafen har omarbetats. Paragrafens *första stycke* innehåller, till skillnad från vad som gäller i dag, endast en uppräkningslista av de myndigheter som utövar tillsyn över livsmedelslagstiftningen. Den närmare ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter, dvs. kommunerna, länsstyrelserna och Livsmedelsverket, kommer att regleras i livsmedelsförordningen.

I paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, framhålls Livsmedelverkets samordnande och rådgivande funktion.

24 a §

Paragrafen är *ny* och innebär att kommunerna får möjlighet att anlita en annan kommun för uppdrag inom tillsynsverksamheten eller att uppdra åt en anställd i en annan kommun att fatta beslut i ett ärende.

Bestämmelsen är utformad i enlighet med motsvarande regel i 26 kap. 7 § miljöbalken.

24 b §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* föreskrivs i vilka fall Livsmedelsverket genom eget beslut kan ta över en kommuns ansvar för tillsynen över en viss anläggning. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i princip 46 § femte stycket livsmedelsförordningen, men skiljer sig från denna såtillvida att bestämmelsen är tillämplig endast i de fall verket och kommunen är överens om att tillsynsansvaret för den aktuella anläggningen skall flyttas.

I *andra stycket* föreskrivs i vilka fall en kommuns ansvar för tillsyn över en viss anläggning kan flyttas till Livsmedelsverket mot kommunens vilja. För att ett sådant beslut skall kunna fattas krävs att kommunen grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina skyldigheter att bedriva tillsyn. Beslut om överflyttning fattas av regeringen på ansökan av Livsmedelsverket. Ett beslut om överflyttning av tillsynsansvaret omfattar den löpande tillsynen över den verksamhet som berörs. Om ansvaret för den löpande tillsynen flyttas över till Livsmedelsverket bör även frågan om godkännandet av den lokal i vilken en viss verksamhet bedrivs prövas av verket. En bestämmelse om detta bör kunna tas in i livsmedelsförordningen.

I *tredje stycket* regleras möjligheten att lämna tillbaka tillsynsansvaret till en kommun. Denna möjlighet bör inte utnyttjas förrän det står klart att kommunen har de förutsättningar som krävs för att klara av den eller de uppgifter som är aktuella.

24 c §

Paragrafen, som är *ny*, ger Livsmedelsverket rätt att utfärda förelägganden, som om det föreligger särskilda skäl kan förenas med vite, mot en kommun som inte uppfyller sina åligganden enligt lagstiftningen.

I avsnitt 5.1 redogörs närmare för motiven för bestämmelsen.

25 §

Ändringen innebär att uppenbarhetsrequisitet tas bort vilket leder till att tillsynsmyndigheterna får större möjlighet att meddela förelägganden och förbud för att framtvunga en efterlevnad av lagstiftningen. Motiven till ändringen utvecklas närmare i avsnitt 8.2.

28 §

I *första stycket* har ett särskilt bemyndigande införts för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna information till en annan tillsynsmyndighet.

Bemyndigandet i första stycket punkten 1 har utformats i enlighet med motsvarande bemyndigande i 25 § djurskyddslagen. Någon ändring i sak i förhållande till det bemyndigande som i dag ges i paragrafens första stycke är inte åsyftat. Med begreppet tillsyn i punkten 1 avses alla tillsynsuppgifter som överlämnats till tillsynsmyndigheterna med stöd av 24 §, dvs. behörigheten att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter samt över efterlevnaden av de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

31 §

Paragrafen, som är *ny*, har förts in med anledning av att tillsynsmyndigheterna föreslås få ökade möjligheter att utfärda förelägganden (se 25 §). Bestämmelsen innebär att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud inte kan straffas för den gärning som omfattas av förbudet. Bestämmelsen motiveras av att dubbla sanktioner i princip inte bör förekomma i svensk rätt.

9.2 Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

16 §

Paragrafen har tillförts ett *femte stycke*, vari regeringen har givits rätt att föreskriva eller i det enskilda fallet besluta att länsstyrelsen skall pröva frågor om beviljande och återkallande av tillstånd för viss djurhållning. Tillägget har gjorts av det skälet att det i promemorian föreslås att en kommun kan komma att fråntas tillsynsansvaret, se 24 b §. För det fall det beslutas att en kommuns tillsynsansvar skall övergå till en länsstyrelse bör det samtidigt beslutas att även frågan om ett eventuellt beviljande av tillstånd för den aktuella anläggningen skall prövas av länsstyrelsen. Om en länsstyrelse och en kommun är överens om att tillsynen av ett visst objekt skall flyttas över bör det följa av djurskyddsförordningen att länsstyrelsen också prövar vissa tillståndsfrågor som knyter an till den direkta tillsynen.

24 §

Paragrafen har omarbetats. *Första stycket* innehåller – till skillnad från i dag – en uppräknning av de myndigheter som utövar tillsyn över djurskyddslagstiftningen. Den närmare ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna, dvs. kommunerna, länsstyrelserna och Djurskyddsmyndigheten kommer att regleras i djurskyddsförordningen. Det finns behov av att genom föreskrifter i förordning kunna tilldela även andra myndigheter vissa tillsynsuppgifter. I dagsläget utövar de av Livsmedelsverket anställda besiktningsveterinärerna viss tillsyn över djurskyddet på slakterier.

Paragrafens nuvarande fjärde stycke har, i syfte att åstadkomma en bättre systematik i lagen, flyttats till 27 §.

24 a §

Paragrafen är *ny* och innebär att kommunerna får möjlighet att anlita en annan kommun för uppdrag inom tillsynsverksamheten

eller att uppdra åt en anställd i en annan kommun att fatta beslut i ett ärende eller en grupp av ärenden.

Bestämmelsen är utformad i enlighet med motsvarande regel i 26 kap. 7 § miljöbalken.

24 b §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* föreskrivs i vilka fall en länsstyrelse genom eget beslut kan ta över en kommuns ansvar för tillsynen över en viss anläggning. Ett sådant överflyttande kan ske om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl. För att en länsstyrelse skall kunna besluta i frågan krävs att länsstyrelsen och kommunen är överens om att tillsynsansvaret skall flyttas från kommunen. Vad som i en sådan situation skall flyttas över är främst egentliga tillsynsuppgifter, men även uppgiften att pröva tillståndsfrågor, se författningskommentaren till 16 §.

I *andra stycket* föreskrivs i vilka fall en kommuns ansvar för tillsyn över en viss anläggning kan flyttas till en länsstyrelse mot kommunens vilja. För att ett sådant beslut skall kunna fattas krävs att kommunen grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina skyldigheter att bedriva tillsyn. Beslut om överflyttning fattas av regeringen på ansökan av berörd länsstyrelse.

I *tredje stycket* regleras möjligheten att lämna tillbaka tillsynsansvaret till en kommun. Denna möjlighet bör inte utnyttjas förrän det står klart att kommunen har de förutsättningar som krävs för att klara av den eller de uppgifter som är aktuella.

24 c §

Paragrafen är *ny*. Den ger länsstyrelserna rätt att utfärda förelägganden, som vid behov kan förenas med vite, mot kommuner som har åsidosatt sina skyldigheter enligt lagen.

I avsnitt 5.1 redogörs närmare för motiven för bestämmelsen.

25 §

Ändringen innebär att det i *första stycket* införts ett nytt bemyndigande som ger regeringen, eller Djurskyddsmyndigheten, rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till en annan tillsynsmyndighet.

27 §

Paragrafens fjärde stycke är *nytt*. Vad som tidigare föreskrevs i 24 § fjärde stycket, har flyttats för att göra lagens struktur mer logisk.

Förteckning över aktuella betänkanden och rapporter

Offentlig djurskyddstillsyn SOU 1996:13

Jordbruksverkets rapport En förändrad djurskyddstillsyn m.m. (1998:13)

Livsmedelstillsynen i Sverige SOU 1998:61

Effektivare livsmedelstillsyn Livsmedelsverkets rapport nr. 9 2000

Ett förbättrat djurskydd SOU 2000:108

Hur styr staten livsmedelstillsynen? Riksdagens revisorers rapport 2001/02:07

Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen Riksrevisionsverkets rapport 2001:133

Hur effektiv är djurskyddstillsynen? Riksrevisionens betänkande 2003:1