

# Lagrådsremiss

## Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 december 2004

*Ann-Christin Nykvist*

*Anders Perklev*  
(Jordbruksdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag och görs bedömningar som syftar till att inom ramen för nuvarande tillsynsorganisation stärka den lokala djurskydds- och livsmedelstillsynen. Livsmedelsverkets och Djurskyddsmyndighetens ansvar för att leda och samordna tillsynen bör tydliggöras och stärkas. I myndigheternas centrala tillsynsuppgifter bör ingå 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 skall bestämmelser införas som underlättar en samverkan kommuner emellan. Kommunerna bör upprätta tillsynsplaner och det bör vidare inrättas samrådsgrupper med uppgift att följa tillsynen. Om det finns brister i den kommunala tillsynen skall Livsmedelsverket eller, när det gäller djurskyddstillsynen, en länsstyrelse enligt förslaget kunna förelägga en kommun att rätta till bristerna. Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter skall regeringen, på ansökan av Livsmedelsverket eller en länsstyrelse, kunna besluta att tillsynen över en viss verksamhet som kommunen annars har, skall flyttas över till Livsmedelsverket respektive länsstyrelsen. Vidare gör regeringen när det gäller livsmedelstillsynen, den bedömningen att kommunerna skall ges möjlighet att använda den årliga tillsynsavgiften för att finansiera andra kostnader för tillsynen än sådana som avser provtagning och undersökning. Dessutom bör inte endast förnyad provtagning utan även förnyad inspektion som föranleds av provtagning eller inspektion som lett till anmärkning finansieras genom en avgift.

# Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511) ..	4
2.2	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)..	9
3	Ärendet och dess beredning.....	13
4	Nuvarande förhållanden .....	14
4.1	Tillsynsorganisationen i dag .....	14
4.2	Finansieringen.....	14
5	Behovet av förbättringar inom djurskydds- och livsmedels- tillsynen .....	15
6	Kommunal samverkan.....	17
7	Samordning och planering av tillsynsverksamheten .....	19
7.1	Tillsynsmyndigheternas ansvarsfördelning .....	19
7.2	Förbättrat centralt och regionalt stöd .....	20
7.3	Normerade inspektioner m.m.....	22
7.4	Föreskrifter om den lokala tillsynens bedrivande.....	23
7.5	Rapporteringsskyldighet .....	24
7.6	Skyldighet att upprätta tillsynsplaner.....	26
7.7	Samrådsgrupper .....	27
8	Möjligheter till ingripanden mot kommuner vid brister i till- synen.....	29
8.1	Föreläggande.....	29
8.2	Överflyttning av tillsynsansvaret.....	31
9	Finansieringen av den lokala livsmedelstillsynen .....	35
10	Övriga ändringar i livsmedelslagen.....	38
10.1	Återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.....	38
10.2	Tillsynsmyndigheternas befogenhet att meddela förelägganden och förbud m.m. ....	39
11	Ekonomiska konsekvenser m.m. ....	40
11.1	Det allmännas kostnader .....	40
11.2	Konsekvenser för företagare .....	42
12	Författningskommentar .....	42
12.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511).....	42
12.2	Förslaget till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).....	45
Bilaga 1	Författningsförslag i departementspromemorian Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn (Ds 2004:11) .....	47

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511)
2. lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (1971:511)

*dels* att 11 a, 24, 25, 28, 30, 33 och 35 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 24 a–d och 31 §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 11 a §<sup>1</sup>

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 i en *frizon, ett frilager* eller en frihamn, kan orsaka allvarliga personskador får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda att de återutförs.

#### 24 §<sup>2</sup>

*Statens livsmedelsverk 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. 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.*

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

*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.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:357.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1998:128.

#### 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 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, 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, 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.*

*Livsmedelsverket får besluta att tillsynen skall lämnas tillbaka till kommunen om kommunen och verket är överens om det.*

#### 24 c §

*Om en kommun inte uppfyller de skyldigheter som följer 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.*

#### 24 d §

*Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sin tillsynsskyldighet när det gäller en viss verksamhet, får regeringen, på ansökan av Livsmedelsverket, besluta att ansvaret för tillsynen över den verksamheten skall flyttas över till Livsmedelsverket.*

*Regeringen får besluta att tillsynen skall lämnas tillbaka till kommunen.*

#### 25 §<sup>3</sup>

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.

I beslut om föreläggande eller förbud kan *tillsynsmyndighet* utsetta 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.

#### 28 §<sup>4</sup>

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 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.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1998:128.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1998:128.

### 30§<sup>5</sup>

Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om inte gärningen är ringa, den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 6, 8, 16, 17 eller 19 §, 21 § första stycket eller 23 §,
2. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 9 eller 10 §, 11 § såvitt avser hantering, 12 §, 20 §, 21 § andra stycket, 22 § tredje stycket, 28 § *andra stycket* eller 29 §,
2. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 9 eller 10 §, 11 § såvitt avser hantering, 12 §, 20 §, 21 § andra stycket, 22 § tredje stycket, 28 § *första stycket* 3 eller 29 §,

3. vid märkning enligt föreskrift som meddelats med stöd av 13 § lämnar oriktiga uppgifter,

4. åsidosätter villkor som meddelats med stöd av 6 §,

5. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 4 a § första stycket eller mot sådana bestämmelser om kvalitetsnormer eller andra villkor för handeln med livsmedel som finns i de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

Om förpliktelse av betydelse från hälsosynpunkt eller för konsumentintresset uppsåtligen åsidosatts i större omfattning eller annars på ett allvarligt sätt, döms till fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter enligt 26 § första stycket andra punkten, döms till böter.

Till ansvar enligt första stycket döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Om ansvar för den som i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av 11 § inför livsmedel till landet och försök därtill finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

### 31 §<sup>6</sup>

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

### 33 §

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag eller av en besiktningsveterinär enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 11 § eller 28 § *andra stycket* får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag eller av en besiktningsveterinär enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 11 § eller 28 § *första stycket* 3 får överklagas hos länsstyrelsen.

### 35 §<sup>7</sup>

Beslut, som *Statens livsmedelsverk* i särskilt fall meddelat enligt denna lag eller med stöd av

Beslut, som *Livsmedelsverket* i särskilt fall meddelat enligt denna lag eller med stöd av regeringens

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:1237.

<sup>6</sup> Tidigare 31 § upphävd genom 1975:733.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1995:1694.

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.

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 juli 2005.



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

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)<sup>1</sup>

*dels* att 16, 24, 25 och 27 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 24 a–d §§ 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.

*Regeringen får föreskriva eller, i samband med ett beslut enligt 24 d § första stycket, 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*

*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*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2003:1077.

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.

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 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, 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 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.

Länsstyrelsen får besluta att tillsynen skall lämnas tillbaka till

*kommunen om länsstyrelsen och kommunen är överens om det.*

*24 c §*

*Om en kommun inte uppfyller de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag 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.*

*24 d §*

*Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sin tillsynsskyldighet när det gäller en viss verksamhet, får regeringen på ansökan av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen, besluta att ansvaret för tillsynen över den verksamheten skall flyttas över till länsstyrelsen.*

*Regeringen får besluta att ansvaret för tillsynen skall lämnas tillbaka till kommunen.*

*25 §*

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

*Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande Djurskyddsmyndigheten, 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 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 avgifter *enligt första stycket 3.*

## 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.

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 tillsynsmyndigheten den hjälp som behövs vid tillsynen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

### 3 Ärendet och dess beredning

Behovet av en bättre, mer effektiv och mer likriktad tillsyn inom djurskydds- och livsmedelsområdet har uppmärksamats i olika utredningar och sammanhang under de senaste åren.

När det gäller djurskyddstillsynen har bl.a. Riksdagens revisorer i en rapport från 1994 (1993/94:RR8 Tillsyn av djurskydd) pekat på en mängd olika problem gällande tillsynen och konstaterat att de resurser som avsätts till djurskydd i kommunerna syns vara otillräckliga.

I ett betänkande från samma år uttalade Jordbruksutskottet (bet. 1994/95 JoU1) att om djurskyddslagstiftningen skall få genomslag i det praktiska arbetet, krävs det bland annat en effektiv och målmedveten djurskyddstillsyn. Utskottet anförde att regeringen bör återkomma med förslag till riksdagen om de ytterligare åtgärder som kan anses erforderliga om handläggningen i djurskyddsärenden inte kan anses uppfylla de grundläggande kraven och ambitionerna i djurskyddslagen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1994/95:32). Mot bakgrund av Riksdagens beslut gav regeringen en utredare i uppdrag att redovisa och utvärdera hur tillsynen enligt djurskyddslagen fungerar. Utredningens (Offentlig djurskyddstillsyn, SOU 1996:13) slutsats var att djurskyddstillsynen fortfarande var otillfredsställande på en rad punkter. Det gällde bl.a. tillsynsintervall, register, kompetensen hos kommunernas personal och samarbete mellan kommuner och veterinärer. Utredningen föreslog även att vissa tillsynsobjekt som kräver särskild kompetens av tillsynspersonalen skulle föras över från kommun till länsstyrelse.

Även Riksrevisorerna har granskat djurskyddstillsynen. I en rapport från 2003 (Hur effektiv är djurskyddstillsynen? RiR 2003). uppmärksammas framför allt brister i Jordbruksverkets samordning av tillsynen.

När det gäller livsmedelstillsynen har en utredning i betänkande från 1998 (Livsmedelstillsynen i Sverige, SOU 1998:61) lämnat ett antal konkreta förslag om hur livsmedelstillsynen kan förbättras. Bland dessa kan nämnas förslag om kommunal samverkan samt en förändring av avgiftssystemet.

I en rapport från Livsmedelsverkets från 2000 (rapport nr 9), vilken huvudsakligen handlar om finansieringen av tillsynen, föreslås att tillsynen bör förstatligas.

Riksdagens revisorer har i en rapport från 2001 (2001/02:07 Hur styr staten livsmedelstillsynen?) riktat kritik bl.a. mot Livsmedelsverkets styrning av tillsynen. I rapporten har bl.a. föreslagits att ett särskilt sanktionsmedel bör införas som kan riktas mot kommuner som inte sköter sina tillsynsuppgifter samt att kommunernas rapportering bör förbättras. Med anledning av förslagen från Riksdagens revisorer gjorde Riksdagen ett antal tillkännagivanden till regeringen om statens styrning av livsmedelstillsynen. Bl.a. uttalades att livsmedelslagen bör ändras för att främja samarbete mellan kommunerna, att tillsynsansvaret i en kommun skall kunna överföras till Livsmedelsverket samt att regeringen bör utreda lämpliga sanktionsmöjligheter för att kommunerna skall bli bättre på att rapportera om livsmedelstillsynen (bet. 2001/02:MJU22, rskr. 2001/02:319, 2001/02:320).

Även i Riksrevisionsverkets rapport som publicerades kort därefter (2001:133 Livsmedelsverkets stöd till den lokala livsmedelstillsynen)

lämnas förslag om hur den statliga styrningen av livsmedelstillsynen kan förbättras, särskilt genom råd och stöd till lokala myndigheter.

Mot bakgrund av dessa betänkanden, rapporter och tillkännagivanden har det inom Jordbruksdepartementet utarbetats en promemoria, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn (Ds 2004:11). Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo 2004/562).

Denna lagrådsremiss bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

## 4 Nuvarande förhållanden

### 4.1 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.

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 och att besluta om omhändertagande 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.

### 4.2 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 uppbörderna av avgifter för den statliga tillsynsvägledningen, dvs. sådan tillsyn som består av utvärdering, uppföljning och samordning av den

operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna 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 varierar mellan kommunerna.

## 5 Behovet av förbättringar inom djurskydds- och livsmedelstillsynen

**Regeringens bedömning:** Det finns ett tydligt behov av förbättringar inom såväl djurskydds- som livsmedelstillsynen.

Den lokala tillsynen bör generellt sett förstärkas och bli mer likvärdig över landet.

De centrala tillsynsmyndigheternas ansvar för tillsynen bör tydliggöras och stärkas.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Instämmer i allmänhet med promemorians bedömning.

**Skälen för regeringens bedömning:** 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. I två rapporter om livsmedelstillsynen som publicerats relativt nyligen har de centrala tillsynsmyndigheternas roll särskilt uppmärksammas.

I rapporterna (Riksdagens revisorers rapport 2001/02:7 Hur styr staten livsmedelstillsynen och Riksrevisionsverkets rapport 2001:33 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 nyligen granskats av Riksrevisionen. Resultatet redovisas i rapporten 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.

Enligt regeringens mening är det angeläget att djurskydds- och livsmedelstillsynen 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. Det finns enligt regeringens uppfattning 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.

Det är otvetydigt så att förutsättningarna att bedriva en effektiv tillsyn skiljer sig åt i kommunerna. Det är framför allt i de mindre kommunerna som tillsynen inte fungerar tillfredsställande. Detta kan ha sin grund i t.ex. svårigheter att rekrytera personal, otillräckliga resurser eller i att tillsynsverksamheten inte prioriteras särskilt högt i kommunen. Ett sätt för kommunerna att höja tillsynens kvalitet kan vara att i större utsträckning samverka över kommungränserna. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 6.

De centrala och regionala tillsynsmyndigheterna har i dag ett övergripande ansvar för att tillsynen är effektiv och likvärdig inom landet respektive inom länet. Tillsynens kvaliteten påverkas i hög grad av de centrala och regionala myndigheternas insatser. Som beskrivits i det föregående visar utredningar och granskningar, framför allt på livsmedelsområdet men även på djurskyddsområdet, entydigt att det finns ett behov av ett förbättrat stöd och en effektivare styrning framför allt från centralt håll.

Enligt regeringens mening är det tydligt att de centrala myndigheternas styrande och samordnande insatser behöver stärkas. För att åstadkomma en effektivare och mer likvärdig tillsyn bör dels de instrument som i dag finns på central nivå förstärkas, dels nya verktyg tillhandahållas på central och regional nivå.

En effektiv tillsyn är beroende av att de operativa myndigheterna har tillräckliga resurser till sitt förfogande. Regeringen har den 14 oktober 2004 beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till ett avgiftssystem för foder-, djurskydds- och livsmedelstillsyn samt i relevanta fall tillsyn över lagstiftningen om djurhälsa (dir. 2004:140). Regeringen har således för avsikt att senare återkomma i den



frågan. Redan nu bör dock enligt regeringens mening vissa förbättringar i finansieringen göras. 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 är 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. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 9.

## 6 Kommunal samverkan

**Regeringens förslag:** Kommuner skall kunna träffa avtal om

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

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Några remissinstanser menar att det är oklart på vilket sätt de båda föreslagna befogenheterna skiljer sig åt eller anser att förslaget av andra skäl framstår som otydligt. Ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget på den grunden att tillsynen bör förstatligas.

**Skälen för regeringens förslag:** Utredningar och rapporter rörande djurskydds- och livsmedelstillsynen 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 kopplad 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 en del lagområden har möjligheter skapats för kommuner att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter. När det gäller samverkan om tillsyn ger exempelvis miljöbalken sådana möjligheter. Enligt bestämmelserna i miljöbalken (26 kap. 7 § miljöbalken) ges en kommun rätt att 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 vidare, efter överens-

kommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Uppdraget kan inte avse ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen, dvs. ärenden som exempelvis avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Enligt en enkät, som redovisas i en av Naturvårdsverket i maj 2002 publicerad rapport Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken, hade 14 % 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 2000, då miljöbalken fortfarande var förhållandevis ny.

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

Sammantaget anser regeringen att kommunerna bör få samma möjligheter att anlita andra kommuner för att utföra uppgifter inom djurskydds- och livsmedelstillsynen som de i dag har på miljötillsynsområdet.

När det gäller den närmare innebörden av de föreslagna samverkansmöjligheterna kan följande sägas. En utgångspunkt för förslaget är att varje kommun skall behålla ansvaret för sin verksamhet även om kommunen anlitar en person som är anställd i en annan kommun. Den föreslagna möjligheten att delegera själva beslutanderätten till andra kommuners personal innebär att den anställda ges rätt att handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta beslut i ärendena i den delegerande kommunens namn. Delegeringen medför inte att arbetsgivarförhållandena ändras utan delegaten är fortfarande formellt sett anställd i den andra kommunen. I sekretesshänseende kommer den anställda dock att betraktas som en del av den delegerande kommunen jämför 1 kap. 6 § och 15 kap. 6 § sekretesslagen. Delegeringen skiljer sig till sin natur i princip inte från den delegering av beslutsrätt som en kommunal nämnd enligt kommunallagens bestämmelser har rätt att lämna till anställda i den egna kommunen. Därutöver innebär förslaget att kommunerna ges möjlighet att genom avtal lämna över vissa uppgifter till en annan kommun utan att beslutanderätten överlämnas. Det kan exempelvis röra sig om inspektioner, provtagningar eller andra utredningar av betydelse för tillsynen.

## 7 Samordning och planering av tillsynsverksamheten

### 7.1 Tillsynsmyndigheternas ansvarsfördelning

**Regeringens förslag:** Livsmedelsverkets ansvar för samordning av tillsynsverksamheten skall komma till uttryck redan i livsmedelslagen.

Begreppen ”central tillsyn”, ”närmare tillsyn inom länet” och ”tillsyn inom kommunen” skall utmönstras ur lagen. Den närmare ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna skall anges av regeringen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Det absoluta flertalet tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot det. *Livsmedelsverket* tillstyrker förslaget men anser att formuleringen ”råd och hjälp” felaktigt leder tanken till att verket skall hjälpa kommunerna i enskilda ärenden.

**Skälen för regeringens förslag:** I livsmedelslagen beskrivs de olika tillsynsmyndigheternas ansvarsområden som ”central tillsyn”, ”den närmare tillsynen inom länet” och ”tillsyn inom kommunen”. I djurskyddslagen talas om ”central tillsyn” och ”tillsyn inom kommunen”. Det är inte helt klart vad som avses med de olika begreppen eller vilka uppgifter som ingår i de utpekade myndigheternas tillsynsansvar. Livsmedelsverket utövar t.ex. både vad som brukar gå under benämningen tillsynsvägledning, dvs. samordning och normgivning och egen operativ tillsyn, medan Djurskyddsmyndigheten endast bedriver tillsynsvägledning.

Enligt regeringens mening bör de begrepp som i dag används i de båda lagarna slopas. De myndigheter som har uppgifter inom tillsynen bör – i likhet med vad som gäller på miljöbalkens område – pekats ut i lagen, medan den närmare ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bör föreskrivas av regeringen. Avsikten är dock inte att detta skall leda till någon förändring i myndigheternas nuvarande tillsynsansvar.

Djurskyddsmyndighetens ansvar för att samordna tillsynsverksamheten framgår av djurskyddslagen. Livsmedelsverkets samordningsansvar kommer däremot till uttryck i förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket. I syfte att lyfta fram och tydliggöra Livsmedelsverkets stödjande och samordnande funktion bör den uppgiften enligt regeringens mening – i likhet med vad som gäller i fråga om Djurskyddsmyndighetens samordningsansvar – följa direkt av livsmedelslagen. Livsmedelsverket har ifrågasatt om uttrycket ”råd och hjälp” är lämpligt i sammanhanget och i stället förordat formuleringen ”råd och stöd”. Formuleringen ”råd och hjälp” förekommer i dag i djurskyddslagen (25 § första stycket) och har där, såvitt framkommit, inte föranlett några tillämpningsproblem. Regeringen anser därför att det är lämpligt att använda samma formulering i livsmedelslagen.

## 7.2 Förbättrat centralt och regionalt stöd

**Regeringens bedömning:** De centrala myndigheternas stöd till de lokala myndigheterna bör förbättras.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det absoluta flertalet remissinstanser instämmer i bedömningen eller har ingen erinran emot den. *Länsstyrelserna* i bl.a. *Värmlands* och *Norrbottnens län* påpekar att det regionala stödet redan i dag i stort sett bedrivs som i förslaget genom olika grupper, projektinriktad tillsyn och utbildningar. Flera länsstyrelser påtalar att det är viktigt att tillräckliga resurser tillförs för att uppgifterna skall kunna utföras på ett bra sätt. Flera instanser, bl.a. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* och många kommuner nämner särskilt behovet av en webbaserad databas för rättsfall och *Förbundet djurens rätt* anser att det borde finnas en webbaserad kommunikationsplats där aktörerna inom tillsynen kan kommunicera. Vidare påtalar flera kommuner att det är viktigt att personalen hos de centrala myndigheterna är tillgänglig och att det utarbetas gemensamma checklistor och system för datorstödda inspektioner för att tillsynen skall bli så likvärdig som möjligt i landet. *Livsmedelsverket* anser att det centrala stödet visserligen är viktigt men att det inte kan kompensera för en liten resurstilldelning hos den lokala tillsynsmyndigheten. Vidare framhåller *Livsmedelsverket* att verket efter det att Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers rapporter publicerats har tydliggjort stödet till kommunerna genom en mängd åtgärder. *Livsmedelsverket* anser vidare att länsstyrelsernas uppgifter bör preciseras. *Livsmedelsföretagen* menar att ansvarsfördelningen mellan regionala och centrala myndigheter är oklar. Några kommuner påtalar att den statliga styrningen inte får resultera i att tillsynen måste bedrivas på exakt samma sätt i alla kommuner. Ett fåtal instanser avstyrker förslaget av bl.a. principiella skäl, däribland *Länsstyrelsen i Örebro län* samt *Ljusdals* och *Täby kommuner*. *Göteborgs* och *Mölnbalds kommuner* avstyrker förslagen med hänvisning till att finansieringen inte är löst.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som redovisats tidigare efterfrågas från olika håll ett bättre stöd från de centrala myndigheterna. Regeringen noterar som positivt att *Livsmedelsverket* har vidtagit åtgärder för att tydliggöra stödet till kommunerna sedan rapporterna från Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer lagts fram. Enligt regeringens mening kan dock en del ytterligare förstärkningar ske, framför allt när det gäller det aktiva stödet till kommunerna.

Jordbruksverkets ansvar för djurskyddstillsynen övertogs den 1 januari 2004 av den då nybildade Djurskyddsmyndigheten. Mot bakgrund av den kritik som riktats mot Jordbruksverkets arbete med tillsynen vill regeringen framhålla vikten av att Djurskyddsmyndigheten i framtiden prioriterar den stödjande verksamheten.

Åtgärder som särskilt efterfrågas från de lokala och regionala myndigheterna och som därför bör prioriteras av de båda 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 som enligt regeringens mening bör utgöra ett prioriterat inslag i till-

synen är stöd i form av centralt framtagen 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, framför allt på kommunal 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 enligt regeringens mening angeläget att länsstyrelsernas och läsveterinärens breda kompetens utnyttjas fullt ut i tillsynsarbetet. Behovet av samordnande insatser varierar, både till omfattning och inriktning, i de olika länen. Det bör därför enligt regeringens uppfattning ankomma på den enskilda myndigheten att närmare bestämma hur tillsynsarbetet skall utformas. Länsstyrelserna har av naturliga skäl större kunskaper om förhållandena inom det egna länet än vad den centrala myndigheten har. Rent generellt kan det därför konstateras att länsstyrelserna har en viktig uppgift att fylla när det gäller att genom direkt 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. Samarbetet med kommunerna kan bl.a. ske inom ramen för s.k. samordningsgrupper, vilket regeringen återkommer till i avsnitt 7.7. Det kan även finnas behov av utbildningsinsatser som är utformade med hänsyn till de behov som finns i länet. Andra viktiga inslag i länsstyrelsernas arbete är deltagandet i de centrala myndigheternas s.k. normerande inspektioner. Regeringen återkommer till dessa uppgifter i avsnitt 7.3.

Inom djurskyddstillsynen har särskilda s.k. nationella tillsynsprojekt tidigare drivits av Jordbruksverket. Arbetet, som numera har tagits över av Djurskyddsmyndigheten, har visat sig vara ett särskilt effektivt medel för att höja kvaliteten på tillsynen. Projekten inbegriper, förutom den centrala myndigheten, både länsstyrelserna och kommunerna och kan på grund av detta antas få särskilt stor genomslagskraft. Projekten, som sträcker sig över förhållandevis lång tid, omfattar vanligtvis en viss typ av djurhållning och inleds med att kommunerna föreslår vilka områden som bör täckas. Den centrala myndigheten 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 läsveterinärerna till Djurskyddsmyndigheten som sammanställer resultatet i en slutrapport. Resultatet av projektet har tidigare 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 lik-

riktning av tillsynen i landet. De nationella tillsynsprojekten är enligt regeringens mening ett värdefullt instrument för att uppnå en bättre och mer likvärdig tillsyn i landet. Liknande projekt skulle därför med fördel kunna användas även inom livsmedelstillsynen.

### 7.3 Normerande inspektioner m.m.

**Regeringens bedömning:** Djurskyddsmyndigheten bör i likhet med Livsmedelsverket ges rätt att utföra s.k. normerande inspektioner i syfte att styra och vägleda de myndigheter som utövar operativ tillsyn.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del instämmer i bedömningen eller har ingen erinran emot den, däribland *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Lunds universitet*, *Svenskt vatten* och en helt övervägande majoritet av de kommuner som har yttrat sig. *Boxholms och Mjölby kommuner* anser att länsstyrelserna bör genomföra inspektionerna eftersom Djurskyddsmyndigheten saknar operativt tillsynsansvar. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* föreslår att som ett komplement till normerande inspektioner kan länsstyrelserna själva anordna rådgivande inspektioner med grupper av inspektörer. Även *Djurskyddsinspektörernas riksförening* och *Tranås kommun* föreslår att normerande inspektioner skall ske även på regional nivå. *Marks kommun* föreslår att normerande inspektioner även bör göras på gruppnivå där flera kommuner deltar. *Djurskyddsmyndigheten* instämmer i bedömningen men förutsätter att för att bedriva normerande inspektioner måste den ges möjlighet att bygga upp och finansiera en egen tillsynsorganisation. *Borlänge, Eskilstuna, Kalix m.fl. kommuner* påpekar att det är viktigt att den centrala myndigheten följer upp inspektionerna med återkoppling, råd och rekommendationer. Några kommuner påpekar att det är viktigt att inspektionerna genomförs på ett sätt som är anpassat till de lokala myndigheternas villkor. Ett fåtal instanser avstyrker förslaget av bl.a. principiella skäl.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett viktigt verktyg i Livsmedelsverkets samordnande tillsynsarbete är de s.k. normerande inspektioner som verket genomför hos kommunerna. Inspektionerna innebär att verket följer upp såväl förhållanden vid företaget som kommunens tillsynsaktiviteter mot företaget. Erfarenheterna tyder på att de normerande inspektionerna utgjort ett effektivt medel för att påverka kommunerna. Regeringen anser därför att möjligheten att utföra normerande inspektioner bör införas även på djurskyddssidan.

Det är av stor vikt att de normerande inspektionerna genomförs och dokumenteras på ett sådant sätt att inspektionerna kan fungera som ett verktyg för att utveckla och kvalitetssäkra kommunernas tillsynsverksamhet. Detta betyder bl.a. att kommunerna alltid – liksom hittills när det gäller Livsmedelsverkets inspektioner – bör få en återkoppling från den inspekterande myndigheten. En inspektion bör 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 inspekte-

rande myndigheten bör innehålla konkreta rekommendationer om hur kommunen kan förbättra sin verksamhet. Inspektionerna kan självfallet också användas för att ge råd och stöd till de lokala myndigheterna.

Länsstyrelserna har som framhållits tidigare ett regionalt tillsynsansvar, vilket innebär att myndigheterna förutsätts följa den kommunala verksamheten i den egna regionen. Mot den bakgrunden får det enligt regeringens uppfattning anses självklart att länsstyrelserna fortlöpande får del av inspektionsrapporterna och att de – som tidigare betonats – vid behov också ges tillfälle att aktivt medverka i inspektionsarbetet.

Syftet med de normerande inspektionerna är framför allt att öka likriktningen i tillsynen. De centrala myndigheterna är de myndigheter som kan förväntas ha fullgod kännedom om förhållandena över hela landet. Det framstår därför enligt regeringens uppfattning som naturligt att Djurskyddsmyndigheten – såsom central myndighet för djurskyddet – tilldelas den föreslagna befogenheten. Länsstyrelsernas mer detaljerade kunskaper om förhållandena i respektive län är dock av avgörande betydelse för arbetet, varför de regionala tillsynsmyndigheterna bör delta aktivt i inspektionerna för att utbytet skall bli så stort som möjligt. Bedrivandet av normerande inspektioner medför enligt regeringens bedömning inte något behov av en permanent lokal eller regional tillsynsorganisation. De eventuella kostnader som kan uppkomma för Djurskyddsmyndigheten till följd av den nya befogenheten bör enligt regeringens mening rymmas inom ramen för det resurstillskott myndigheten tilldelats genom 2005 års budgetproposition.

Som närmare utvecklas i avsnitt 8 anser regeringen att staten skall ges befogenheter att ingripa mot en kommun med tvingande åtgärder. För det fall den inspekterande myndigheten upptäcker brister i tillsynen vid en inspektion och den berörda kommunen inte rättar sig efter framförda rekommendationer till förbättring bör dessa möjligheter kunna utnyttjas. Om det är fråga om särskilt allvarliga och uppenbara brister i tillsynen bör exempelvis den centrala myndigheten kunna förelägga kommunen att vidta rättelse. På djurskyddssidan föreslår regeringen att befogenheten att ingripa mot kommunerna skall ligga hos länsstyrelserna. Utnyttjandet av de nya ingripandemöjligheterna förutsätter därför en långtgående samverkan mellan Djurskyddsmyndigheten och behörig länsstyrelse.

#### 7.4 Föreskrifter om den lokala tillsynens bedrivande

<p><b>Regeringens bedömning:</b> De centrala myndigheterna bör utnyttja möjligheten att meddela föreskrifter om hur tillsynen konkret skall bedrivas på lokal nivå.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del instämmer i promemorians bedömning däribland *Riksrevisionen*, *flertalet länsstyrelser*, *Livsmedelsverket* och praktiskt taget samtliga kommuner. Många av de instanser som är positiva framhåller att principen för det lokala självstyret måste beaktas och att detaljregleringen inte får bli så stor att lokala anpassningar av tillsynen inte

blir möjliga. Ett fåtal instanser avstyrker förslaget, däribland *Länsstyrelsen i Örebro län, Eslövs, Göteborgs, Kungsbacka, Ljusdals, Mölndals, Skara, Sundsvalls, Täby, Upplands-Bro, Värmdö och Övertorneå kommuner* samt *Yrkesföreningen Miljö- och hälsa*.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett sätt att öka likvärdigheten inom den operativa tillsynen är att utfärda bindande föreskrifter om hur tillsynen konkret skall bedrivas. Såväl Livsmedelsverket som Djurskyddsmyndigheten har i dag rätt att meddela sådana föreskrifter. Det är enligt regeringens mening av stor betydelse att de centrala myndigheterna utnyttjar sin föreskriftsrätt för att styra upp och öka likvärdigheten i tillsynen i kommunerna. 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. Det är enligt regeringens mening viktigt att de båda myndigheterna beaktar varandras föreskrifter och i möjligaste mån samordnar innehållet i föreskrifterna eftersom alltför olika regler kan medföra onödiga bördor eller problem för den enskilde företagaren. Det kan i sammanhanget nämnas att EG:s regelverk om offentlig kontroll på livsmedels- och djurskyddsområdet med flera områden, som träder i kraft den 1 januari 2006, ställer krav på långtgående samordning mellan tillsynsmyndigheterna inom närliggande tillsynsområden. Frågan kommer därför att ses över i ett senare sammanhang. Samarbete kring föreskriftsarbetet kan lämpligen ske i de samrådsgrupper som beskrivs närmare i avsnitt 7.7. Vid utformningen av föreskrifterna måste självfallet principen om det kommunala självstyret beaktas, liksom att vissa typer av krav på tillsynen kan komma att påverka tillsynsområdets övriga verksamhet om kraven skulle leda till en omfördelning av resurser.

## 7.5 Rapporteringsskyldighet

**Regeringens förslag:** I såväl livsmedelslagen som djurskyddslagen skall det införas uttryckliga bemyndiganden för de centrala och regionala tillsynsmyndigheterna att ålägga de myndigheter som utövar operativ tillsyn att lämna den information som kan behövas i de centrala respektive regionala tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del tillstyrker förslaget eller har ingen erinran emot det. Flera av de instanser som är positiva till förslaget, däribland *Naturvetarförbundet* samt *Lomma och Vaggeryds kommuner* påpekar att det är viktigt att kommunerna i god tid får veta vilka uppgifter som skall rapporteras in, att uppgifterna är relevanta och att återkoppling sker till kommunerna. *Bjurholms, Robertsfors och Sunne m.fl. kommuner* betonar att rapporteringen inte får vara för detaljerad eftersom en omfattande rapportering stjäl tid från den operativa tillsynen. Ett fåtal instanser avstyrker förslaget, bl.a. *Länsstyrelsen i Örebro län, Ljusdals, Mölndals,*



*Täby och Övertorneå kommuner. Vindelns kommun* anser att den rapportering som de centrala myndigheterna kräver i dag är tillräcklig. *Dals-Eds och Färgelanda kommuner* anser att ökad styrning av den lokala tillsynen principiellt är felaktig om inte tillräckliga resurser kan garanteras. Även *Göteborgs kommun* avstyrker förslaget till dess att finansieringen är löst.

**Skälen för regeringens förslag:** Som framgår av avsnitt 4.1 har de centrala och regionala myndigheterna ett ansvar att leda och samordna djurskydds- och livsmedelstillsynen i landet respektive i länet. Detta arbete förutsätter att de samordnande myndigheterna har tillgång till tillförlitlig och jämförbar information från de operativa myndigheterna. Även regeringen har ett stort behov av att få tillgång till information om tillsynen, bl.a. för att kunna följa tillsynsverksamheten och för att få insyn i hur tillsynen fungerar i landet. På ett antal verksamhetsområden inom såväl livsmedelstillsynen som djurskyddstillsynen ställer också EU krav på rapportering från medlemsländerna. Vidare kommer EG:s regelverk om offentlig kontroll, som träder i kraft den 1 januari 2006, att ställa ytterligare krav på Sverige som medlemsstat att rapportera till kommissionen om tillsynen på livsmedels-, djurskydds- och djurhälsoområdet. De operativa myndigheternas rapportering och uppgiftslämnande utgör således 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 acceptabelt. Regeringen anser därför att det finns anledning att på djurskyddsområdet föra in en uttrycklig skyldighet för kommunerna eller andra operativa myndigheter att rapportera in uppgifter till de myndigheter som har ett samordnande ansvar. Ett nytt bemyndigande bör föras in i djurskyddslagen som ger regeringen, eller Djurskyddsmyndigheten, rätt att föreskriva om en sådan skyldighet. Livsmedelsverket har med stöd av ett uttryckligt bemyndigande i livsmedelsförordningen utfärdat föreskrifter om rapporteringsskyldighet för kommunerna. Ett särskilt bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet bör i förtydligande syfte föras in också i livsmedelslagen.

För att inskräpa vikten av att efterfrågade uppgifter lämnas bör de samordnande myndigheterna kunna sätta kraft bakom orden genom att förelägga de kommuner som inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet att avhjälpa bristen. Regeringen återkommer till denna fråga i avsnitt 8.1.

Det är också, som nyss framhållits, av stor vikt att de centrala myndigheterna rapporterar resultatet av främst den kommunala tillsynen till regeringen. Regeringen vill särskilt framhålla betydelsen av 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.

För att underlätta de rapporterade myndigheternas arbete bör de centrala myndigheterna i så god tid som möjligt meddela vilka uppgifter som kommer att efterfrågas. System för enkel rapportering av data bör också utvecklas genom de centrala myndigheternas försorg dels i syfte att effektivisera rapporteringen, dels för att underlätta sammanställningen av de rapporterade uppgifterna.

## 7.6 Skyldighet att upprätta tillsynsplaner

**Regeringens bedömning:** De lokala tillsynsmyndigheterna bör upprätta tillsynsplaner i syfte att leva upp till tillsynsverksamhetens mål.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker förslaget eller har ingen erinran emot det däribland *flertalet länsstyrelser, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet och Djurskyddsmyndigheten*. Flera kommuner påpekar att upprättandet av tillsynsplaner är en självklarhet och att det redan görs i många kommuner. *Borlänge, Borås och Marks m.fl. kommuner* samt *Svenska kommunförbundet* anser att tillsynsplaner även bör upprättas på central och regional nivå. *Norrtälje kommun m.fl. kommuner* efterfrågar vägledning m.m. från de centrala myndigheterna om hur tillsynsplanen bör utformas, exempelvis genom datorprogram för ändamålet. Flera kommuner som *Boxholms och Uddevalla kommuner* anser att länsstyrelserna aktivt bör delta i utformningen av planerna och att de centrala verken skall ta fram mallar för dem. Några kommuner, som *Helsingborgs och Ronneby kommuner*, anser att länsstyrelsen inte skall granska eller godkänna planerna utan att det räcker att de har kännedom om dem medan *Statskontoret* anser att länsstyrelsens uppgift att granska kommunernas tillsynsplaner skall utformas som ett tvingande krav. Jordbruksverket anser att det i tillsynsplanerna även bör framgå vilka urvalskriterier (riskanalys) som ligger till grund för tillsynen av utvalda tillsynsobjekt. Förslaget avstyrks av ett fåtal instanser som *Länsstyrelsen i Örebro län, Ljusdals, Mölndals och Täby kommuner*. Även *Göteborgs kommun* avstyrker förslagen i promemorian men anser trots detta att upprättandet av tillsynsplaner är en självklarhet. *Dals-Eds och Färgelanda kommuner* anser att ökad styrning av den lokala tillsynen i princip är felaktig och *Gällivare och Nynäshamns kommuner* anser att man bör invänta resultatet av bl.a. tillsynsutredningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att den kommunala tillsynen skall bli effektiv krävs att kommunerna gör en bedömning av vilket tillsynsbehov som finns inom kommunen och planerar vilken inriktning som tillsynsinsatserna skall ha. På livsmedelsområdet är kommunerna sedan länge skyldiga att i enlighet med Livsmedelsverkets föreskrifter upprätta årlig tillsynsplan. Motsvarande skyldighet bör enligt regeringens mening föras in på djurskyddssidan. En sådan förpliktelse kan med stöd av bemyndigandet i 25 § djurskyddslagen införas genom en ändring i djurskyddsförordningen.

Syftet med en tillsynsplan är att göra tillsynsarbetet mer effektivt och att få tillsynen att fungera som ett medel i arbetet med att uppfylla de mål som ställts upp för tillsynsområdet. Dessutom utgör tillsynsplanen ett viktigt verktyg när myndigheten följer upp och utvärderar sin egen tillsyn. En tillsynsplan bör anpassas till de särskilda problem och förhållanden som råder inom varje kommun på livsmedels- och djurskyddssidan. Utan att det inverkar menligt på den lokala myndighetens förutsättningar att anpassa sin tillsynsplan bör, som efterlysts av vissa remissinstanser, de centrala myndigheterna utarbeta mallar och vägledningar för hur tillsynsplanerna kan utformas.

I länsstyrelsernas arbete ingår att följa upp kommunernas tillsyn inom det egna länet. Det är därför enligt regeringens uppfattning naturligt att länsstyrelserna som ett led i den verksamheten granskar kommunernas tillsynsplaner i syfte att öka sin kännedom om tillsynsverksamheten i länet och för att kunna planera den egna tillsynen och uppföljningsarbetet. Det bör däremot enligt regeringens mening inte införas en formell skyldighet för länsstyrelserna att granska eller fastställa tillsynsplanerna. Den kommunala tillsynens kvalitet varierar vanligtvis inom ett län och behovet av en granskning av de kommunala tillsynsplanerna kan därmed vara olika stort i fråga om olika kommuner och dessutom variera från en tid till en annan. Länsstyrelsernas granskning kan – och bör – också skilja sig åt till form och inriktning, varför det inte heller är självklart vad som skall innefattas i ett i lag fastslaget granskningsbegrepp.

De rapporter och granskningar som presenterats på tillsynsområdet ger vid handen att skyldigheten att upprätta en tillsynsplan inte alltid efterlevs. Det kan därför finnas anledning för en central respektive en regional myndighet att förelägga de kommuner som inte upprättar tillsynsplaner att avhjälpa bristen. Regeringen återkommer, som tidigare nämnts, till denna fråga i avsnitt 8.1.

Genom kommande gemenskapslagstiftning om offentliga kontroller blir behovet av fullgoda tillsynsplaner ännu större än vad som är fallet i dag. Krav kommer att ställas på medlemsstaterna att upprätta nationella tillsynsplaner som täcker flera verksamhetsområden. Fullständiga tillsynsplaner från den lokala nivån är en förutsättning för att kunna ta fram den nationella planen. Regeringen avser att återkomma i frågan om denna EG-lagstiftning.

## 7.7 Samrådsgrupper

<p><b>Regeringens bedömning:</b> I varje län bör det inrättas samrådsgrupper, bestående av representanter från länsstyrelsen och kommunerna, som regelbundet skall träffas och följa upp tillsynen inom länet.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Praktiskt taget alla remissinstanser som har yttrat sig i denna del instämmer i bedömningen eller har ingen erinran emot den. Ett flertal instanser påpekar att samrådsgrupper redan finns på många håll, t.ex. i Jämtlands, Västernorrlands, Värmlands, Östergötlands och Västra Götalands län men att dessa kan utvecklas vidare. Ett par

instanser, däribland *Sveriges veterinärförbund*, menar att det är viktigt att samarbetet mellan kommuner, distrikts- och besiktningsveterinärer stärks och att dessa, och även polismyndigheten, bör ingå i samrådsgrupperna. *Svenska Kennelklubben* påpekar att om ideella organisationer involveras i tillsynen blir den mer kostnadseffektiv. Några instanser, t.ex. *Länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Västernorrland och Jämtlands län*, är tveksamma till att det inrättas samrådsgrupper om inte mer resurser ges till verksamheten. Även andra instanser som i och för sig är positiva påpekar behovet av resurser både för länsstyrelsernas och för kommunernas del. *Göteborgs och Kristianstads kommuner* samt *Skåne nordost* befarar att i län med många kommuner blir grupperna så stora att de riskerar att inte fungera bra. *Vänersborgs kommun* påtalar sådana problem men anser ändå att förslaget är bra och nödvändigt. Ett fåtal instanser, *Länsstyrelsen i Örebro län, Göteborgs, Ljusdals, Mölndals och Täby kommuner*, avstyrker förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Effektiviteten i tillsynen kan enligt regeringens mening förbättras betydligt genom en ökad samordning mellan olika tillsynsmyndigheter. Härigenom kan de olika myndigheterna bidra med sina särskilda kompetenser och erfarenheter, vilket kan antas leda till ökad kunskapsöverföring, kostnadsbesparingar och större enhetlighet och ökad effektivitet i tillsynsarbetet. Ett ökat samarbete mellan myndigheter inom olika tillsynsområden ger myndigheterna en större möjlighet att utveckla gemensamma handlingslinjer och samordna sina insatser i förhållande till enskilda företag och andra tillsynsobjekt.

Enligt regeringens mening bör samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter formaliseras genom inrättandet av områdesvisa samarbetsorgan. Länsstyrelser och kommuner bör åläggas en skyldighet att samarbeta i samrådsgrupper bestående av representanter från länsstyrelsen och kommunerna i varje län. En bestämmelse om detta kan lämpligen tas in i livsmedelsförordningen respektive djurskyddsförordningen.

De särskilda regionala samrådsgrupperna bör träffas regelbundet, bl.a. för att utvärdera den tillsynsverksamhet som bedrivits och för att göra behovsinventeringar inför framtiden. De kan vidare stämma av tillsynsplaner i fråga om ambitionsnivå, inspektionsfrekvens och inriktning av inspektioner. Grupperna kan även användas för informationsutbyte och kompetensutveckling. Länsstyrelserna, som redan i dag har ett samordningsansvar på regional nivå, 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. Den huvudsakliga representationen i grupperna skall, som nämnts tidigare, utgöras av företrädare för länsstyrelsen och kommunerna. Detta bör dock inte innebära någon begränsning i fråga om den enskilda gruppens närmare sammansättning. Respektive grupp bör kunna tillkalla företrädare för andra berörda myndigheter, organisationer eller yrkesgrupper som gruppen finner lämpligt utifrån aktuella frågeställningar och andra behov.

Regeringen anser vidare att det på nationell nivå bör bildas en samrådsgrupp eller ett liknande samarbetsforum, bestående av framför allt representanter från de båda centrala tillsynsmyndigheterna och länssty-

relserna. En sådan grupp kan lämpligen inrikta sig bl.a. på samordning i föreskriftsarbetet, framför allt i syfte att underlätta för de enskilda företagen. Regeringen har dock inte för avsikt att författningsreglera ett sådant samarbete utan detta får ske på frivillig basis i de former som myndigheterna finner lämpligast.

## 8 Möjligheter till ingripanden mot kommuner vid brister i tillsynen

### 8.1 Föreläggande

**Regeringens förslag:** Livsmedelsverket, eller när det gäller tillsynsskyldigheter enligt djurskyddslagen, en länsstyrelse, skall ges befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser vara nödvändiga för att den påtalade bristen skall kunna avhjälpas.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslogs även att föreläggandet skulle kunna förenas med vite om det finns särskilda skäl.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det, däribland *Statskontoret*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Länsrätten i Stockholms län*, *majoriteten av länsstyrelserna*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Jordbruksverket* och *Lantbrukarnas Riksförbund*. Av de kommuner som har yttrat sig i frågan är flertalet positiva eller har ingen erinran mot förslaget. *Länsstyrelsen i Skåne* har goda erfarenheter av motsvarande förelägganden från bl.a. det sociala området. Flera länsstyrelser anser att tillsynsresurserna utnyttjas på ett bättre sätt om det är länsstyrelsen som enligt båda lagstiftningarna kan förelägga kommunen medan bl.a. *Boxholms*, *Halmstads*, *Marks* och *Mjölby kommuner* anser att det skall vara en uppgift för den centrala myndigheten. *Livsmedelsföretagen*, *Svensk Dagligvaruhandel* och *Konsumentverket* instämmer i förslaget men ifrågasätter om åtgärden är tillräckligt kraftfull. Även *Livsmedelsverket* och *Djurskyddsmyndigheten* tillstyrker förslaget men menar att möjligheten att förena föreläggande med vite inte bör förutsätta särskilda skäl. Det bör vidare enligt Livsmedelsverkets mening inte krävas upprepade förseelser för ett vitesföreläggande. Ett antal remissinstanser framför emellertid invändningar mot förslaget. Flera instanser, däribland *Svenska kommunförbundet*, *Färgelanda*, *Håbo*, *Kristianstads* och *Ovanåker kommuner* avstyrker förslaget på principiella grunder då de anser att det är ett alltför stort ingrepp i det kommunala självstyret. *Socialstyrelsen* ställer sig tveksam till förslaget om vitesföreläggande till kommuner då detta leder till obalans mellan de olika kommunala tillsynsområdena. *Riksrevisionen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* är av den uppfattningen att frågan

måste belysas närmare. *Länsstyrelserna i Kalmar och Blekinge län* avstyrker förslaget därför att de två tillsynsområdena behandlas olika rent organisatoriskt. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* avstyrker vitesföreläggande och förordar att staten i stället återtar verksamheten. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* tror inte att förslaget på något avgörande sätt kommer att stärka tillsynen utan kommer att skapa praktiska problem. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Livsmedelshandlareförbundet* anser att sanktionsavgift är att föredra framför vite medan andra instanser, däribland *Skellefteå och Strömsunds kommuner*, anser det motsatta med motiveringen att kommunen då har en möjlighet att förbättra tillsynen.

**Skälen för regeringens förslag:** Djurskyddsmyndigheten, Livsmedelsverket och länsstyrelserna utövar inom livsmedels- och djurskyddsområdet något som kan beskrivas som tillsyn över den kommunala tillsynen. Myndigheternas möjligheter att påverka kommunerna är i dag i princip begränsade till att föra en dialog med den enskilda kommunen om vad som bör åtgärdas. Lagstiftningen ger myndigheterna mycket små möjligheter att ingripa mot en kommun som brister i tillsynen.

Som regeringen konstaterat tidigare är det angeläget att tillsynen blir bättre och mer likvärdig över landet. Även om ett mer samarbetsinriktat förhållningssätt gentemot kommunerna oftast leder till ett önskat resultat finns det enligt regeringens mening situationer då det krävs ett mer tydligt och kraftfullt agerande från statens sida. Regeringen anser mot bakgrund härav att det bör införas en möjlighet för en statlig myndighet att rikta ett föreläggande med krav på åtgärder mot en kommun som brister i tillsynen. För att ett sådant föreläggande skall kunna utfärdas måste det stå klart att kommunen i fråga inte fullgjort en förpliktelse som åligger den enligt livsmedelslagen eller djurskyddslagen alternativt enligt föreskrifter utfärdade av regeringen eller berörd myndighet. Genom att utfärda ett föreläggande kan den statliga myndigheten klargöra för en kommun i vilka avseenden som kritik kan riktas mot dess tillsyn eller tillsynsanknutna uppgifter och därigenom ge kommunen möjlighet att åtgärda bristerna. Exempel på situationer då föreläggandemöjligheten kan användas är en kommuns upprepade underlåtenhet att rapportera om tillsynsverksamheten till den centrala myndigheten eller underlåtenhet att efter anmodan upprätta en tillsynsplan.

Det kan nämnas att Tillsynsutredningen i sitt slutbetänkande (2004:100) föreslagit att det inom samtliga områden där kommuner har tillsynsuppgifter bör införas en generell möjlighet för en statlig myndighet att ingripa mot en kommun genom förelägganden med krav på åtgärder. Tillsynsutredningen förordar emellertid inte att föreläggande skall kunna förenas med vite.

De nya instrument och förbättrade åtgärder som regeringen nu föreslår, t.ex. ökad kommunal samverkan, bättre samordning och vägledning från centrala och regionala myndigheter samt striktare tillsynsplanering, bör tillsammans kunna skapa förutsättningar för en förbättring. Som en yttersta åtgärd vill regeringen även göra det möjligt att med tvång överföra tillsynsansvaret från en kommun till Livsmedelsverket och när det gäller djurskyddstillsynen till länsstyrelsen. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 8.2.

Regeringen avser att löpande följa utvecklingen de närmaste åren. Skulle det visa sig att många kommuner fortfarande uppvisar stora brister ser regeringen det som nödvändigt att överväga mer kraftfulla åtgärder i form av särskilda sanktionsmedel. Befogenheter i den riktningen har 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?). Ett tänkbart sanktionsmedel är att förena ett föreläggande med vite under förutsättning att det föreligger särskilda skäl. Detta bör betraktas som en yttersta åtgärd när tillsynsvägledning, dialog och föreläggande har prövats utan framgång.

När det gäller frågan vilka statliga myndigheter som bör tilldelas den beskrivna befogenheten kan följande sägas. Länsstyrelserna har vanligtvis en mycket god kännedom om hur tillsynen fungerar inom det egna länet. Arbetet i samrådsgrupperna medför att länsstyrelserna har ett naturligt forum för en regelmässig uppföljning och utvärdering av den tillsyn som kommunerna i det egna länet bedriver. I bedömningen skall dock vägas in att de båda ingripandemöjligheter som regeringen nu föreslår, dvs. föreläggande och överflyttning av tillsynsansvar bör ligga på en och samma myndighet. När det gäller livsmedelstillsynen finns det, vilket regeringen återkommer till i avsnitt 8.2, skäl för att organisatoriskt behålla den ordning som gäller i dag och som innebär att Livsmedelsverket under vissa omständigheter kan ta över en kommuns tillsyn. Mot den bakgrunden anser regeringen att även den nu föreslagna möjligheten att förelägga en kommun att vidta en viss åtgärd skall ligga hos Livsmedelsverket. På djurskyddsområdet bör dock befogenheten tilldelas länsstyrelserna.

## 8.2 Överflyttning av tillsynsansvaret

**Regeringens förslag:** Livsmedelsverket, alternativt länsstyrelsen i det län där en kommun är belägen, skall i samråd med en kommun, få besluta att tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till Livsmedelsverket alternativt länsstyrelsen. Ett sådant beslut skall få 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 när det gäller en viss verksamhet, skall regeringen på ansökan av Livsmedelsverket, eller en länsstyrelse, kunna besluta att tillsynen över verksamheten skall flyttas över till Livsmedelsverket eller länsstyrelsen.

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

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Statskontoret, Vetenskapsrådet, Statens jordbruksverk, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Naturvårdsverket, Svenska kommunförbundet, Förbundet Djurens Rätt, Lantbrukarnas Riksförbund m.fl. instanser och en majoritet av de kommuner som har yttrat sig tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. Länsrätten i

*Stockholms län* tillstyrker förslaget men framför vissa synpunkter på den lagtekniska utformningen. I den allmänna motiveringen i promemorian sägs att möjligheten till tvångsvis övertagande inte bör utnyttjas förrän det har kunnat konstateras att ett vitesföreläggande inte följts och vitet har dömts ut. Den förutsättningen bör enligt länsrätten komma till uttryck i lagen. Vidare ifrågasätter domstolen om avsikten är att en så ingripande åtgärd skall kunna användas om en kommun – oavsett graden av åsidosättande – under längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter. Kammarrätten i Jönköping anser att ”åsidosättande under längre tid” normalt sett innefattas i rekvisitet ”grovt åsidosätter”. Drygt hälften av länsstyrelserna, däribland *Länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands och Hallands län* är positiva till förslaget. Länsstyrelserna anser dock i allmänhet att länsstyrelsen även på livsmedelsområdet skall vara den myndighet som övertar tillsynen. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att länsstyrelsen bör ha samordningen av tillsynen för att en helhetsbild av hur djurskydd, livsmedelssäkerhet, hälso-, miljö- och smittskydd skall uppnås samt för underlättande av kontakter mellan centrala myndigheter. Även *Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges veterinärförbund och ett antal kommuner* anser att de två tillsynsområdena bör behandlas på samma sätt men tillstyrker förslaget i sak. *Djurskyddsmyndigheten* anser att redan allvarliga brister i den kommunala tillsynen bör var fullt tillräckliga för att leda till en prövning av övertagande av tillsynsuppgifter. Flera kommuner efterlyser initiativrätt för kommunernas del vad gäller övertagande av objekt. *Livsmedelsverket, Konsumentverket, Mjölby kommun* m.fl. remissinstanser ifrågasätter övertagandets effektivitet som sanktionsverktyg. *Länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Örebro och Norrbottens län* samt ett antal kommuner, däribland *Eslövs, Färgelanda, Gotlands, Göteborgs, Götene, Ljusdals, Mölndals och Sjöfalle kommuner* avstyrker förslaget om övertagande som sanktion.

**Skälen för regeringens förslag:** Det finns 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 anläggning 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 fram, att ha ett fortsatt ansvar för att djurskydds- och livsmedelstillsynen i landet och det egna länet fungerar på ett fullgott



sätt. Trots att de förslag som lämnas i promemorian syftar till en bättre kvalitet och ökad likformighet kan det inte bortses från att det även fortsättningsvis kan komma att uppstå brister i tillsynen. Detta kan inte anses tillfredsställande från folkhälso- eller djurskyddssynpunkt. Som nämnts tidigare ställer Sveriges medlemskap i EU också allt högre krav på en nationellt samordnad och likvärdig tillsyn.

Regeringen anser, mot bakgrund av vad som nu har sagts, att en statlig myndighet i vissa situationer bör kunna ha möjlighet att för en tid ta över en kommuns ansvar för tillsynen över en viss verksamhet, även om kommunen motsätter sig detta. Det samhällseliga ansvaret för att upprätthålla en väl fungerande djurskydds- och livsmedelstillsyn väger enligt regeringens mening så tungt att det får anses vara motiverat att i såväl livsmedelslagen som djurskyddslagen införa regler som gör det möjligt att mot en kommuns vilja överföra ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet från kommunen till staten. En sådan tvångsöverflyttning av tillsynsansvaret bör emellertid komma i fråga endast som en sista utväg vid mycket allvarliga eller långvariga brister i en kommuns tillsyn.

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

Regeringen vill i sammanhanget framhålla att i sitt slutbetänkande (SOU 2004:100) har Tillsynsutredningen föreslagit att det bör vara möjligt att tvångsvis flytta över ansvaret att utöva tillsyn över ett visst tillsynsområde från en kommun som grovt eller under längre tid har misskött sig till en statlig myndighet.

Regeringen anser att det på djurskyddssidan dessutom – i likhet med vad som i dag gäller på livsmedelsområdet – bör 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.

Flera remissinstanser har riktat invändningar mot promemorians förslag när det gäller vilka statliga myndigheter som skall ges rätten att ta över en kommuns tillsynsansvar. När det gäller den frågan bör utgångspunkten vara att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens. Livsmedelsverket bedriver i dag viss operativ tillsyn på livsmedelsområdet, både över egna anläggningar och över enstaka anläggningar som kommunerna primärt har tillsynsansvaret för. Enligt regeringens mening skulle det vara en olycklig resurs- och effektivitetsförlust att ändra denna ordning och i stället peka ut länsstyrelserna som de myndigheter som ges rätt att ta över kommunernas tillsynsuppgifter. Eftersom regeringen inte är beredd att i nuläget föreslå någon ändring när det gäller den operativa tillsyn som Livsmedelsverket i dag utövar över bl.a. slakterier m.fl. anläggningar skulle en sådan ordning dessutom innebära att operativ tillsyn bedrivs av myndigheter på tre olika nivåer. Regeringen gör mot bakgrund av detta och i likhet med vad som föreslås i promemorian, den bedömningen att Livsmedelsverket även fortsättningsvis bör vara den myndighet som på livsmedelsområdet har

rätt att överta en kommuns tillsynsuppgifter. När det gäller djurskyddstillsynen är dock förhållandena annorlunda. Djurskyddsmyndigheten utövar i dag inte någon egen operativ tillsyn över djurskyddslagstiftningen och har således i dagsläget inte den tillsynsorganisation som krävs för att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet i kommunerna. Regeringen anser därför att tillsynen på djurskyddssidan bör tas över av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen. Om tillsynsansvaret för en viss anläggning flyttas till en länsstyrelse bör även, i förekommande fall, befogenheten att besluta i frågor om tillstånd för viss djurhållning i den aktuella anläggningen flyttas över till länsstyrelsen.

Den myndighet som har 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 statliga myndigheten. Om kommunen i fråga är överens med Livsmedelsverket, alternativt behörig länsstyrelse, om att ansvaret för en viss verksamhet bör flyttas från kommunen bör det däremot liksom i dag vara tillräckligt att den myndighet som skall ta över tillsynsuppgiften fattar beslut om övertagandet. Initiativ till en sådan frivillig överflyttning kan komma från Livsmedelsverket, alternativt behörig länsstyrelse, eller från berörd kommun.

Även kommunen kan hos regeringen ansöka om att få tillbaka tillsynsansvaret.

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

Det bör självfallet vara möjligt att, om förhållandena ändras, lämna tillbaka tillsynsansvaret till kommunen. Beslut om detta bör fattas av den myndighet som har beslutat i frågan om överflyttning av tillsynsansvaret. Om den centrala respektive regionala tillsynsmyndigheten anser att ett övertaget tillsynsansvar kan lämnas tillbaka till kommunen och myndigheten själv inte är behörig att besluta i frågan skall den alltså överlämna frågan till regeringen för prövning. Även en kommun kan hos regeringen ansöka om att få tillbaka tillsynsansvaret.

Teoretiskt sett är det tänkbart att en kommun kan komma att agera medvetet för att bli av med tillsynsansvaret över en eller flera anläggningar. Risken för ett sådant agerande bör dock enligt regeringens mening inte överdrivas. Remissutfallet – liksom andra utredningar och betänkanden inom de aktuella tillsynsområdena – visar att en helt övervägande majoritet av kommunerna är angelägna om att behålla ansvaret för tillsynen inom kommunen. Regeringen utgår från att de fåtal fall där en kommun kommer att vilja befrias från sitt tillsynsansvar i ett visst avseende i normalfallet kommer att kunna lösas inom ramen för en frivillig överflyttning. Det förtjänar i sammanhanget återigen att framhållas att staten i grunden har ett ansvar för att tillsynen i landet fungerar på ett

fullgott sätt. Med den utgångspunkten bör det enligt regeringens mening finnas en möjlighet för staten att – antingen i samråd med en kommun, eller i undantagsfall mot kommunens vilja – överta ansvaret för tillsynen och se till att den bedrivs på ett godtagbart sätt. Det är inte tillfredsställande att bibehålla den ordning som i dag finns på djurskyddsområdet och som innebär att en kommun som av skilda orsaker inte anser sig ha möjlighet att utöva tillsyn i ett visst avseende ändå har skyldighet att göra detta. I dag innebär regleringen på djurskyddsområdet att en sådan kommun inte kan bli av med sitt ansvar och det finns heller ingen möjlighet för staten att framtvinga en efterlevnad av tillsynsskyldigheterna. Konsekvensen blir en bristande tillsyn och ett otillräckligt djurskydd.

Det är enligt regeringens mening naturligt att i första hand rikta ett föreläggande med krav på åtgärder mot en kommun som inte uppfyller sina åligganden. Först när det kunnat konstateras att ett föreläggande inte följts bör det i normalfallet komma i fråga att överväga möjligheten att tvångsvis ta över tillsynsansvaret för ett enskilt objekt. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma behov av att flytta tillsynsansvaret över en viss anläggning även om det tidigare inte funnits anledning eller möjlighet att förelägga kommunen att fullgöra en tillsynsskyldighet som rör den aktuella anläggningen. Enligt regeringens mening bör det därför inte vara ett absolut krav att ett beslut om flyttning av tillsynsansvaret skall föregås av ett föreläggande.

## 9 Finansieringen av den lokala livsmedelstillsynen

**Regeringens bedömning:** Kommunerna får möjlighet att använda den årliga tillsynsavgiften för att finansiera även andra kostnader för tillsynen än sådana som avser provtagning och undersökning. Tillsynsmyndighetens kostnader för att följa upp inspektion o.d. som påvisat avvikelser från regelverket skall finansieras med en avgift, vilken motsvarar kostnaderna för myndighetens uppföljningsinsatser.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning i fråga om den årliga tillsynsavgiften. Promemorian innehöll dock inga överväganden om avgiften för tillsynsmyndighetens kostnader för uppföljande åtgärder.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bland andra *länsstyrelserna i Skåne och Västmanlands län, Stockholms* samt *Linköpings och Uppsala kommuner*, tillstyrker bedömningen i sin helhet. Ett stort antal kommuner instämmer i bedömningen men anser att avgiftens storlek bör fastställas av respektive kommun. Flera andra instanser däribland *Naturvetareförbundet, Helsingborgs* och *Mariestads kommuner* anser dock att centralt fastställda avgifter är att föredra även för djurskyddstillsynen. *Riksrevisionen* menar att promemorian har inte tagit fasta på riksdagens tillkännagivanden att regeringen skall vidta åtgärder för att reformera avgiftssystemet för livsmedelstillsynen och överväga hur resursbehovet, när det gäller djurskyddstillsynen, närmare skall tillgodo-

ses. *Ekonomistyrningsverket* och *Livsmedelsverket* anser att det skulle vara önskvärt om regeringen närmare preciserade vilka kostnader som avgiften skall täcka. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Livsmedelsverket* och *Kött- och charkföretagen* ifrågasätter promemorians bedömning att små verksamheter skall kunna få lägre avgift. *Konsumentverket* uttrycker oro för konsekvenserna vid alltför stora avgiftshöjningar. *Livsmedelsföretagen*, *Svensk mjölk*, *Svensk fågel* m.fl. menar att avgifterna bör vara konkurrensneutrala inom EU, varför de tillsynsområden som inte har harmoniserade avgifter bör skattefinansieras. *Svensk dagligvaruhandel* menar att livsmedelstillsynen i huvudsak bör vara skattefinansierad. Många remissinstanser, framför allt kommuner, anför att den rättsliga regleringen inom livsmedelsområdet inte medger att kostnader som uppkommer hos tillsynsmyndigheten till följd av förnyad inspektion vid avvikelser från regelverket finansieras med avgift.

**Skälen för regeringens bedömning:** 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 livsmedelstillsyn 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 förarbetsuttalanden. Det är därför inte helt tydligt vilka kostnader som kan täckas av avgiften. Begreppet har givits olika tolkningar i olika kommuner, vilket också har lett till att avgiften 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 om behovet av offentlig provtagning för exempelvis livsmedelsindustriell anläggningar 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 som den årliga avgiften kan användas för, inte minst för att garantera en enhetlig 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. Regeringen anser därför att det är angeläget att den begränsning som finns i fråga om vilka tillsynskostnader som kan finansieras med den årliga avgiften nu tas bort. Att inskränkningen tas bort innebär att den bas som Livsmedelsverket använder för att beräkna avgifternas storlek blir större. Regeringen förutsätter att detta leder till att Livsmedelsverket höjer avgifterna i syfte att ge kommunerna ökad kostnadstäckning för inspektion m.m.

Tillsynsmyndigheterna har betydande kostnader för arbete med uppföljning av prov eller inspektion som orsakas av en verksamhetsutövers bristande efterlevnad av regelverket. Avgiftsförordningen medger att avgift tas ut för uppföljning av prov som lett till anmärkning. I Livsmedelsverkets föreskrifter anges att tillsynsmyndigheten får ta ut avgift motsvarande de kostnader som föranletts av uppföljning av prov som lett till anmärkning. Lydelsen har av många tillsynsmyndigheter tolkats så att endast den förnyade provtagningen får finansieras med en avgift. Regeringen anser att det bör tydliggöras att alla kostnader, inklusive de som härrör från personal, laboratorieanalyser, provtagning m.m. skall inkluderas i avgiften för uppföljning av prov som lett till anmärkning. Således bör såväl förnyad provtagning som förnyad inspektion, som föranleds av sådan provtagning eller inspektion som lett till anmärkning finansieras med en avgift. Att en verksamhetsutövare drabbas av kostnader till följd av förnyad provtagning eller inspektion som orsakats av att tillsynsmyndigheten funnit brister vid den årliga eller annan inspektion torde utgöra ett incitament för livsmedelsföretagare att i högre grad efterleva regelverket. En avgift för förnyad inspektion torde således ha en preventiv verkan. För att denna verkan skall bli tillräcklig anser regeringen att det bör vara tvingande för tillsynsmyndigheten att ta ut denna avgift.

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 företagarnas 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 i fråga om den årliga tillsynsavgiften.

Ny EG-lagstiftning kommer också att få effekter på avgiftssystemet. Denna lagstiftning kommer att tillämpas från och med den 1 januari 2007. Som beskrivits redan inledningsvis beslutade regeringen den 14 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till ett avgiftssystem för foder-, djurskydds- och livsmedelstillsyn samt i relevanta fall tillsyn över lagstiftningen om djurhälsa. Utgångspunkten för utredningen är att avgifternas storlek skall baseras på en fullgod ambitionsnivå för tillsynen så att denna bedrivs på ett tillfredsställande sätt och tar hänsyn till relevanta riskfaktorer. I detta ligger att avgiftssystemet skall skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn i hela landet så att konsumenternas säkerhet tryggas och konkurrensförhållanden blir rättvisa. Ytterligare en utgångspunkt för det nya avgiftssystemet är att å ena sidan skall respektive tillsynsmyndighet

själv (i fråga om kommunerna ankommer detta på kommunfullmäktige) besluta om avgiftens storlek, å andra sidan skall den principen beaktas att lika företag i olika delar av landet i möjligaste mån bör behandlas lika i avgiftshänseende. Regeringen har således för avsikt att återkomma i avgiftsfrågan.

## 10 Övriga ändringar i livsmedelslagen

### 10.1 Återutförelse av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation

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

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Praktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser framhåller att de i paragrafen använda begreppen tullupplag och frihamn bör bytas ut mot begreppen frizon och frilager i enlighet med EU:s begrepps-användning.

**Skälen för regeringens 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 s.k. gränskontrollstation.

Inom EU får animaliska livsmedel och vissa andra livsmedel från länder utanför EU bara föras in över en gränskontrollstation. Svenska regler om detta finns i förordningen (2000:269) om kontroll av livsmedel som importerats från tredje land. Gränskontrollen 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. Livsmedelsverket har ansvaret för gränskontrollen.

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 återföras (prop. 1990/91:91 s. 12).

Mot denna bakgrund framstår det enligt regeringens mening som angeläget att införa en möjlighet att förbjuda återutförelse också av hälsofarliga livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation.

Som påtalats av några remissinstanser bör den nuvarande terminologin anpassas till den som i dag används i den i EU gemensamma tullagstiftningen. Möjligheten att förbjuda återutförelse skall således – förutom livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation – omfatta livsmedel som finns i en frizon eller på ett frilager eller tullager.

## 10.2 Tillsynsmyndigheternas befogenhet att meddela förelägganden och förbud m.m.

**Regeringens förslag:** Tillsynsmyndigheternas rätt att meddela föreläggande eller förbud med eller utan vite skall inte längre begränsas till fall då behovet av åtgärden är uppenbart.

I livsmedelslagen skall en ny bestämmelse föras in som innebär att den som överträder ett vitesföreläggande inte skall dömas till ansvar för den gärning som omfattas av vitesföreläggandet.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstansernas synpunkter:** Paktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *Länsrätten i Stockholms län* framför vissa lagtekniska synpunkter. Några kommuner avstyrker på den grunden att tillsynen bör förstatligas.

**Skälen för regeringens 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 den enda lagstiftning som innehåller en dylik begränsning i tillsynsmyndighetens möjlighet att agera för se till att felaktigheter blir åtgärdade.

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 skrivelse 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. Regeringen anser därför att livsmedelslagen bör 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 enligt regeringens mening införas i livsmedelslagen. Bestämmelsen bör dock inte gälla om gärningen är straffbar enligt brottsbalken.

## 11 Ekonomiska konsekvenser m.m.

### 11.1 Det allmännas kostnader

I lagrådsremissen 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 kan genomföras inom fastslagna ekonomiska ramar. Möjligheten att förelägga kommunerna innebär däremot att Livsmedelsverket får en ny uppgift och därmed en viss ökad administrativ belastning. De bedömningar som föregår ett beslut att meddela ett sådant föreläggande utförs dock i princip redan i dag av myndigheten i samband med annan tillsynsverksamhet. Den nya uppgiften bör därför endast medföra marginellt ökade kostnader, vilka skall finansieras inom befintlig ram.

För Djurskyddsmyndighetens del innebär lagrådsremissens 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 lagrådsremissen föreslås att en kommuns ansvar för djurskyddstillsynen över en viss verksamhet under vissa förutsättningar skall kunna flyttas 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 verksamheten. Avgifterna bör disponeras av länsstyrelsen. Motivet för detta avsteg från den gällande huvudprincipen med bruttoredovisning av avgifter är att i de fall ett övertagande av



tillsynsobjekt blir aktuellt kommer det att ske med kort varsel och under en begränsad tid. Denna ad hoc-betonade verksamhet med mycket kort planeringshorisont bedöms vara mindre lämpad att finansieras över anslag. Vidare gör regeringen bedömningen att övertagande av tillsynsobjekt kommer att vara sällsynt, vilket ytterligare kan motivera ett avsteg från huvudprincipen att offentligrättsliga avgifter skall redovisas mot inkomsttitel.

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 lagrådsremissen 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 lagrådsremissen utförs redan i dag av länsstyrelserna i större eller mindre utsträckning.

Befogenheten att förelägga en kommun att vidta rättelse i visst avseende innebär däremot att länsstyrelserna får en helt ny uppgift på djurskyddssidan. Detta behöver dock nödvändigtvis inte innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheterna, men kan i vissa fall komma att göra det. 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. Att närmare bedöma kostnaderna och finansieringen för de regionala tillsynsmyndigheternas stödjande och vägledande uppgifter inom djurskydds- och livsmedelstillsyn ingår som en del i ett utredningsuppdrag att ta fram ett avgiftssystem för foder-, livsmedels- och djurskyddsavgifter (dir. 2004:140). Regeringen avser således att återkomma även i denna fråga. Till dess att så sker kan förändringarna finansieras inom befintlig ram.

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 lagrådsremissen föreslås att den begränsningen tas bort. Kommunerna får alltså med lagrådsremissens 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 att 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 i vissa fall tvångsvis flytta över vissa tillsynsuppgifter från kommuner kan ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Denna möjlighet är dock bara avsedd att användas i vissa undantags-situationer 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 vara godtagbart ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv.

## 11.2 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 lagrådsremissens förslag följaktligen vara till fördel för både små och stora företag.

När det gäller finansieringen föreslås i lagrådsremissen 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 kommer att höjas betydligt. Det ankommer dock på Livsmedelsverket att i sina föreskrifter fastställa avgiften för olika företagskategorier. De kostnadsmässiga effekterna får analyseras i samband med detta.

## 12 Författningskommentar

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

#### **11 a §**

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 10.1, 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. Därutöver har de nuvarande beteckningarna tullupplag och tullager ersatts med uttrycken frizon och frilager för att stämma överens med terminologin i den inom EU gemensamma tullagstiftningen.

#### **24 §**

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 7.1, innebär att begreppen lokal, regional och central tillsyn utmönstras ur lagen. Någon ändring i sak är emellertid inte avsedd. Den närmare ansvarsfördelningen mellan berörda

myndigheter, dvs. kommunerna, länsstyrelserna och Livsmedelsverket, kommer att regleras i livsmedelsförordningen.

Paragrafens *tredje stycke* är nytt och innebär att det i lagen slås fast att Livsmedelsverket har ett ansvar för att samordna livsmedelstillsynen i landet.

#### **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. Den har behandlats i avsnitt 6.

#### **24 b §**

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 8.2, är *ny*. I bestämmelsen 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 som verket och kommunen är överens om att tillsynsansvaret för den aktuella anläggningen skall flyttas.

#### **24 c §**

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 8.1 är *ny*. Bestämmelsen i första stycket innebär att Livsmedelsverket ges rätt att förelägga en kommun som inte uppfyller sina tillsynsskyldigheter att avhjälpa tvister. Begreppet ”skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag” avser en kommuns tillsyn i vid bemärkelse. I begreppet innefattas således alla moment som ingår i en kommuns tillsyn, alltså inte bara operativ tillsynsverksamhet utan även t.ex. administrativa åtgärder kring tillsynen, såsom upprättande av tillsynsplaner. Även andra skyldigheter som inte ingår i själva tillsynen men som har ett direkt samband med denna uppgift, t.ex. rapportering till centrala myndigheter, omfattas av begreppet. Av 11 kap. 7 § regeringsformen följer att ett föreläggande inte kan avse åtgärder som rör kommunens myndighetsutövning mot enskild.

#### **24 d §**

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 8.2 är *ny*. I bestämmelsens *första stycke* föreskrivs i vilka fall som en kommuns ansvar för tillsyn över en viss verksamhet 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 beträffande aktuell anläggning. Beslut om överflyttning fattas av regeringen på ansökan av Livsmedelsverket. Ett beslut om överflyttning av tillsynsansvaret omfattar den löpande tillsynen över den verksamhet som bedrivs i den aktuella anläggningen. 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. Detta bör – liksom i dag – regleras i livsmedelsförordningen.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att beslutet att flytta över tillsynsansvaret får återkallas av regeringen. Om beslutet att flytta tillsyns-

ansvaret från en kommun har fattats av regeringen är det endast regeringen som kan besluta att tillsynen skall lämnas tillbaka till kommunen. Detta gäller oavsett om kommunen och Livsmedelsverket är överens om att tillsynsansvaret kan återgå till kommunen.

### **25 §**

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 10.2, innebär att uppenbarhetsrekvisitet tas bort, vilket leder till att tillsynsmyndigheterna får större möjlighet att meddela förelägganden och förbud för att framtvinga en efterlevnad av lagstiftningen.

### **28 §**

De nuvarande bemyndigandena i första och andra styckena har ändrats redaktionellt och fått en annan struktur. Någon ändring i sak i förhållande till de bemyndiganden som i dag ges i paragrafen är dock inte åsyftad.

I *första stycket punkten 2* har ett nytt bemyndigande förts in som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till en annan tillsynsmyndighet. Bestämmelsen tar främst sikte på föreskrifter om skyldighet för kommunerna att lämna sådana uppgifter till Livsmedelsverket som verket kan behöva i sin samordnande verksamhet. Ändringen har behandlats i avsnitt 7.5.

Bemyndigandet i *första stycket punkten 3 och andra stycket* motsvarar det bemyndigande som i dag ges i paragrafens andra stycke.

### **30 §**

Ändringen är en konsekvens av de strukturella ändringar som har gjorts i 29 §. Den innebär att en hänvisning i paragrafens första stycke 2 till 28 § andra stycket ändras till 28 § första stycket 3. Ändringen är redaktionell och är en konsekvens av de ändringar som har gjorts i strukturen i 28 §.

### **31 §**

Paragrafen, som är *ny*, innebär att den som har överträtt ett vitesföreläggande inte kan straffas för den gärning som omfattas av föreläggandet. Bestämmelsen gäller inte gärningar som är straffbara enligt brottsbalken. Den motiveras av att dubbla sanktioner i princip inte bör förekomma i svensk rätt. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.2.

### **33 §**

Ändringen som är en konsekvens av de strukturella ändringarna i 29 §, innebär att hänvisningen till 28 § andra stycket ändras till 28 § första stycket.

### **35 §**

Paragrafen har ändrats redaktionellt. Ändringen innebär att Statens livsmedelsverk byts ut till Livsmedelsverket.

## 12.2 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 lagrådsremissen föreslås att en kommuns tillsynsansvar skall kunna flyttas över till en länsstyrelse, se den förslagna 24 b §. Om en kommuns tillsynsansvar flyttas till en länsstyrelse bör även frågan om beviljande och återkallande av tillstånd för den aktuella anläggningen prövas av länsstyrelsen. I de situationer då regeringen fattar beslut om att flytta tillsynsansvaret bör regeringen samtidigt besluta att även ansvaret för tillståndsprövningen skall flyttas till länsstyrelsen. I de fall som tillsynsansvaret har flyttats till länsstyrelsen efter beslut av länsstyrelsen själv, bör länsstyrelsens behörighet att besluta i frågor om tillstånd följa av djurskyddsförordningen. Ändringen har behandlats i avsnitt 8.2.

### 24 §

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 7.1, innebär att begreppen central tillsyn och tillsyn inom kommunen utmönstras ur lagen. Någon ändring i sak är emellertid inte avsedd. Den närmare ansvarsfördelningen mellan berörda tillsynsmyndigheter, dvs. i första hand kommunerna, länsstyrelserna och Djurskyddsmyndigheten kommer att regleras i djurskyddsförordningen. Det finns ett dock ett behov av att föreskriva att även andra myndigheter skall utföra vissa tillsynsuppgifter. I dagsläget utövar t.ex. 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, som har behandlats i avsnitt 6, är *ny*. Den 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, som har behandlats i avsnitt 8.2, är *ny*.

I paragrafen regleras i vilka fall en länsstyrelse genom eget beslut kan ta över en kommuns ansvar för tillsynen över en viss anläggning. Ett sådant övertagande 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.

#### 24 c §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 8.1, är *ny*. Bestämmelsen i första stycket innebär att en länsstyrelse ges rätt att förelägga en kommun som inte uppfyller sina tillsynsskyldigheter att vidta åtgärder. Begreppet "skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag" avser tillsyn i vid bemärkelse. I begreppet innefattas således alla moment som ingår i en kommuns tillsyn, alltså inte bara operativ tillsynsverksamhet utan även t.ex. administrativa åtgärder kring tillsynen, såsom upprättande av tillsynsplaner. Även andra skyldigheter som inte ingår i själva tillsynen men som har ett direkt samband med denna uppgift, t.ex. rapportering till centrala myndigheter, omfattas av begreppet. Av 11 kap. 7 § regeringsformen följer att ett föreläggande inte kan avse åtgärder som rör kommunens myndighetsutövning mot enskild.

#### 24 d §

Paragrafen, som är har behandlats i avsnitt 8.2, är *ny*. I paragrafens *första stycke* 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 tillsynsskyldigheter avseende den aktuella anläggningen. Beslut om överflyttning fattas av regeringen på ansökan av berörd länsstyrelse.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att beslutet att flytta över tillsynsansvaret får återkallas av regeringen. Om beslutet att flytta tillsynsansvaret från en kommun har fattats av regeringen är det endast regeringen som kan besluta att tillsynen skall lämnas tillbaka till kommunen. Detta gäller oavsett om kommunen och länsstyrelsen är överens om att tillsynsansvaret kan återgå till kommunen.

#### 25 §

De nuvarande bemyndigandena i första och andra styckena har ändrats redaktionellt och fått en annan struktur. Någon ändring i sak i förhållande till de bemyndiganden som i dag ges i paragrafen är dock inte åsyftat.

I *första stycket punkten 2* har ett nytt bemyndigande förts in som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för en tillsynsmyndighet att lämna information till en annan tillsynsmyndighet. Bestämmelsen tar främst sikte på föreskrifter om skyldighet för kommunerna att lämna sådana uppgifter till Djurskyddsmyndigheten som myndigheten kan behöva i sin samordnande verksamhet. Ändringen har behandlats i avsnitt 7.5.

#### 27 §

Ändringen innebär att paragrafen har tillförts ett nytt *fjärde stycke*, vilket i sak motsvarar nuvarande 24 § fjärde stycket. Ändringen har gjorts i syfte att göra lagens struktur mer logisk. Därutöver har en redaktionell ändring gjorts i paragrafens *första stycke*.

Författningsförslag i departementspromemorian  
Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn  
(Ds 2004:11)

Bilaga 1

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 §<sup>1</sup>

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 §<sup>2</sup>

*Statens livsmedelsverk 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. *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.*

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:357.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1998:128.

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

Bilaga 1

#### 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 §<sup>3</sup>

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.

I beslut om föreläggande eller förbud kan *tillsynsmyndighet* utsetta 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.

*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 tillsynsmyndigheten utsetta vite.*

28 §<sup>4</sup>

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*

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.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1998:128.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1998:128.

som lämnar djur till slakt. *Sådana föreskrifter får meddelas för kött från olika djurslag* 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.*

### 35 §<sup>5</sup>

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.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1995:1694.

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)<sup>1</sup> 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 pältdjur.

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.

*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*

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*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2003:1077.

*på något annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskydds- utbildad 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.*

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, 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 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 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,

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.

byggnader, lokaler och andra utrymmen där djur hålls och att där besikta djuren, göra undersökningar och ta prover.

Bilaga 1

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.