Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen
Rapport för regeringsuppdrag angående den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen

Innehåll

Sammanfattning .................................................................................................................................3

1. Inledning ......................................................................................................................................9
  1.1 Bakgrund .................................................................................................................................9
  1.2 Uppdragets syfte och innehåll ...............................................................................................10
  1.3 Avgränsningar .......................................................................................................................10
  1.4 Metod ......................................................................................................................................10
  1.5 Läsanvisningar ......................................................................................................................10
  1.6 Förutsättningar för en säker primärproduktion i Sverige .......................................................11
  1.7 Bakgrund om kontrollområdena livsmedel, foder och tvärvillkor ...........................................12
    1.7.1 Ramregelverk ....................................................................................................................12
    1.7.2. Tvärvillkor .......................................................................................................................13
    1.7.3 Kontroll enligt andra delar av livsmedelslagstiftningen ....................................................14
    1.7.4 Kontroll enligt privata kvalitetssäkringssystem ................................................................15
    1.7.5 Primärproducenter av livsmedel och foder ....................................................................15

2. Ansvarsfördelning i kontrollen .....................................................................................................16
  2.1 Livsmedelskontrollen ............................................................................................................16
  2.2 Foderkontrollen .....................................................................................................................17
  2.3 Tvärvillkorskontrollen ............................................................................................................18

3. Organisation av kontrollen ..........................................................................................................18
  3.1 Planering, genomförande och uppföljning av kontrollen ......................................................18
  3.2 Finansiering av kontrollen ....................................................................................................24

4. Läget i kontrollen ........................................................................................................................24
  4.1 Inledning ...............................................................................................................................24
  4.2 Utvärdering av den offentliga livsmedels- och foderkontrollen av primärproducenter ..........25
    4.2.1 Syfte med utvärderingen ..................................................................................................25
    4.2.2 Utvärderingens genomförande .......................................................................................25
    4.2.3 Utvärderingens resultat - om kontrollen är riskbaserad ..................................................26
    4.2.4 Utvärderingens resultat - om kontrollen sker regelbundet och så ofta som lämpligt ......30
    4.2.5 Utvärderingens resultat - om kontrollen är enhetlig .......................................................35
    4.2.6 Utvärderingens resultat - om i vilken grad kontrollen ger effekt och är ändamålsenlig .......36
4.2.7 Förbättringsförslag från länsstyrelserna .......................................................... 43
4.3 EU-revisorernas kritik ......................................................................................... 44
4.3.1 EU-revisioner av kontroll av livsmedel och foder i primäraproduktionen ........ 44
4.3.2 Slutsatser om kontrollen är riskbaserad ........................................................ 46
4.3.3 Slutsatser om kontrollen ger effekt och är ändamålsenlig .............................. 46
5. Inspiration från andra EU-medlemsstater .......................................................... 47
5.1 Organisation av kontrollen ................................................................................ 47
5.2 Koordinering och samordning av kontrollen .................................................... 50
5.3 Riskbaserad kontroll ......................................................................................... 51
5.4 Kontrollens effekt ............................................................................................. 53
5.5 Kunskap och kompetens .................................................................................. 53
5.6 Finansiering av offentlig kontroll .................................................................... 54
5.7 Kontrollfrekvens .............................................................................................. 55
5.8 Föranmälan av kontroller ................................................................................ 55
5.9 Tolkning av gränser för registrering av livsmedelsanläggningar ...................... 55
5.10 Styrkor ............................................................................................................ 56
5.11 Svagheter/Utmaningar ................................................................................... 57
6. Förslag till förändringar och dess konsekvenser .................................................. 58
6.1 Inledning ........................................................................................................... 58
6.2 Bättre riskbaserad kontroll .............................................................................. 59
6.2.1 Riskklassificeringsmodell (Prioriteringsmodell) ............................................ 59
6.2.2 Hänsyn till privata kvalitetssäkringssystem ................................................. 64
6.2.3 Nationell kontrollplanering ....................................................................... 66
6.2.4 Utredning kring registeruppbyggnad ........................................................... 70
6.3 Ökad kompetens .............................................................................................. 74
6.3.1 Ökad kompetens och en mer enhetlig kontroll .......................................... 74
6.4 Möjlighet att samordna den offentliga livsmedels- och foderkontrollen med
tvärvillkorskontrollerna .................................................................................... 77
6.4.1. Samordning av offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll ....................... 77
6.5 Utökad samordning av offentlig livsmedelskontroll och foderkontroll .......... 83
6.5.1 Samordning av offentlig livsmedelskontroll och foderkontroll .................. 83
Bilagor .................................................................................................................... 87
Bilaga 1 Utvärdering av den offentliga livsmedels- och foderkontrollen av primärproducenter. .... 87
Bilaga 2 Enkät med frågor till andra EU-medlemsstater, livsmedels- och foderkontroll av primärproducenter. ............................... 87
Sammanfattning

Uppdraget

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har av regeringen fått i uppdrag att gemensamt analysera om den svenska kontrollen av primärraproducten av livsmedel och foder uppfyller de krav som ställs i förordning (EG) nr 882/2004, särskilt när det gäller att kontritten ska vara riskbaserad, genomföras regelbundet och så ofta som lämpligt, samt utförs effektivt, enhetligt och ändamålsenligt. I uppdraget ligger också att göra en analys av och jämföra hur den offentliga kontrollen av primärrproductionen utförs i några andra EU-medlemsstater.

Analysen ska också omfatta om och i så fall under vilka förutsättningar den offentliga livsmedel- och foderkontrollen i primärrproductionen kan samordnas med tvärvillkorskontrollen samtidigt som kontrollen av livsmedel och foder ska vara riskbaserad.

Även möjligheten att i högre grad än i dag samordna den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärrproductionen ska undersökas.

Mot bakgrund av ovanstående ska myndigheterna vid behov föreslå de förändringar som de anser behöver göras för att kontritten ska uppfylla kraven i förordning (EG) nr 882/2004. Eventuella förändringar ska beakta primärraproducternas behov av en sammanhållen och effektiv offentlig kontroll. Arbetet ska ske i dialog med länsstyrelserna.

Kontrollen av livsmedel, foder och tvärvillkor hos primärraproductioner

EU:s förordning om offentlig kontroll, förordning (EG) nr 882/2004 (kontrollförordningen), innehåller regler för den kontroll som ska utföras i EUs medlemsstater i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen, samt lagstiftningen om djurhälso och djurskydd. Förordningens syfte är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa, tillvarata konsumenternas intressen och när det är relevant skydd av djurs hälsa och välbefinnande, växtskydd samt miljön. Tvärvillkoren är ett begränsat antal regler inom 20 olika områden, bl. a. miljö, djurskydd, livsmedels- och fodersäkerhet, som jordbrukaren måste följa för att få full utbetalning av jordbrukarstödet. Primärrproduction utgör generellt det första ledet i livsmedelskedjan. Primärrproduction omfattar bl.a. odling av grödor som ska bli livsmedel, uppfödning av djur som ska bli livsmedel och odling av foder till livsmedelsproducerande djur. Det är länsstyrelserna som ansvarar för kontroll av livsmedel och foder och även kontroll av tvärvillkoren i primärrproductionen. Ofta utförs dessa kontroller vid samma tillfälle men inte alltid.

Behov av förändringar

I rapporten redovisas förslag till förändringar inom fyra huvudgrupper inklusive konsekvenser av förslagen. Förslagen medför inget behov av förändrad organisation eller ansvarsfördelning, och de är i linje med flera av de synpunkter som framkommit från företag, branschföreträdare och länsstyrelser i samband med uppdraget.

Länsstyrelserna har under arbetets gång fått möjlighet att lämna synpunkter på förslagen. Åtgärdsförslagen har även diskuterats med en referensgrupp med branschföreträdare, som har fått möjlighet att lämna synpunkter.
1. Bättre riskbaserad kontroll

Förslaget innehåller delförslag som sammantaget bedöms bidra till en bättre riskbaserad kontroll d.v.s.

- Att nuvarande modell och vägledning för riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen ska utvecklas och förenklas. En omarbetning ska göras för att säkerställa att Sverige har en riskklassningsmodell som är väl fungerande och mer lättanvänd i praktiken. Detta innebär att såväl modellens prioritetsmodul som erfarenhetsmodul ska omarbetas och principer för prioritering av kontrollen.

- Att det utreds vilka möjligheter som finns och förutsättningar som krävs för att man i den offentliga kontrollen bättre ska kunna ta hänsyn till de kontroller som utförts genom frivilliga kvalitetssäkerhetsystem. Nuvarande granskning av hur kvalitetssäkerhetssystemen fungerar i praktiken avbryts i avvaktan på beslut om vilken roll kvalitetssäkerhetssystemen får efter omarbetningen av riskklassificeringsmodellen.


- Att riktlinjerna kring registrering av livsmedelsanläggningar bör förtydligas. Detta förslag kan genomföras oberoende av övriga delar av förslaget om registeruppbryggnad.

- Att myndigheternas register för livsmedels- och foderanläggningar behöver uppdateras så att de innehåller den information som krävs för att de ska kunna användas både för registrering av företag och som stöd för planering, genomförande, uppföljning och rapportering av kontrollen.

- En utredning genomförs för att ta ställning till vilken typ av register som är mest effektiv och ändamålsenlig. En sådan utredning bör bland annat omfatta:
- om befintliga register bör utvecklas,
- om ett gemensamt register bör ersätta de register som finns idag,
- om informationsöverföring bör ske mellan befintliga register, eller
- om länsstyrelserna bör få tillgång till relevant information från andra register.

Utredningen behöver även omfatta de rättsliga förutsättningarna för en effektiv registerhållning, inklusive frågor om hantering av personuppgifter och direkt åtkomst till register mellan myndigheter.


2. Ökad kompetens och mer enhetlig kontroll

Förslaget innebär:

- Att länsstyrelserna ska organiera den offentliga kontrollen av livsmedel och foder så att kontrolleranter som arbetar med kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen avsätter mer tid för detta samtidigt som de täcker ett större geografiskt område än idag. Även kompetenshöjande metoder i form av så kallade kalibreringsövningar och parallellkontroller vidareutvecklas. På så sätt skapas möjligheter för en större likvärdighet i kontrollen.

För att öka kompetensen utan att förändra de totala resurserna behöver kompetensen koncentreras på ett mindre antal personer som härigenom får större möjlighet än idag att få mer erfarenhet och utrymme för specialisering och fortbildning. Åtgärder som t.ex. kalibreringsövningar och parallellkontroller behövs för att fortsätta utveckla enhetligheten inom kontrollen.


3. Möjlighet att samordna den offentliga livsmedels- och foderkontrollen med tvärvillkorskontrollerna

- Om länsstyrelserna samordnar urvalet av kontrollobject för offentlig kontroll av livsmedel och foder med tvärvillkorskontrollen bör detta ske efter två separata urval av potentiella kontrollobject. Urvalen görs i enlighet med respektive lagstiftning och centrala myndigheters vägledningar. Åtgärdstillslagen gäller endast urvalet för kontroll och omfattar inte samordning vid genomförande av kontrollerna.
Graden av samordning blir begränsad eftersom samordning endast kan ske inom de branscher som omfattas av tvärvillkorsskontrollen. Samordningen får inte heller ske på bekostnad av det riskbaserade urvalet för offentlig kontroll.


Metoden för urval möjliggör att kontrollerna kan samordnas och genomföras vid samma kontrolltillfälle men lämnar samtidigt öppet för respektive länsstyrelse att organisera kontrollerna på det sätt som de anser är bäst, med hänsyn tagen till organisation och kompetens hos kontrollpersonalen.

4. Utökad samordning av offentlig livsmedels- och foderkontroll

För att nå en ökad grad av samordning av offentlig livsmedels- och foderkontroll av primä producenter behöver de centrala myndigheterna sträva efter en ökad samsyn. Detta gäller såväl tolkningar av lagstiftning som vägledning till länsstyrelserna.

Det finns potential att höja samordningen av kontrollen mellan behöriga myndigheter för att göra kontrollen effektivare och enhetligare. Följande delåtgärder skulle framförallt bidra till en bättre samordning förutom de åtgärder som redan föreslagits ovan.

- Arbete för ökad samsyn mellan de centrala myndigheterna avseende tillämpningen av likartade lagstiftningar och krav på kontroller samt på företagen.
- Tillämpningssäkerheter – myndigheterna bör arbeta för ökad samordning och samsyn mellan de centrala myndigheterna avseende säkerheter för kontroll, checklistor, rapporter, registreringar och analyser av kontrollresultat.
- Uppmuntra till ökad användning av nationella branschlinjerna som ett komplement till vägledningarna.

Åtgärdssförlagen kan antas leda till ökad kvalitet, enhetlighet, rättssäkerhet, resurseffektivitet.

Uppdateringar av befintliga system och vägledningar samt kompletteringar därtill kan vara mycket resurseffektivt. Högre grad av samordning minskar dock de inblandade aktörernas utrymme för anpassning till lokal förhållanden och liknande och ställer i vissa fall högre krav på bredare kompetens.

Kostnaden beror på ambitionsnivå, vissa av kostnaderna förefaller uppstå även utan ökad satsning på samordning, för att upprätthålla nuvarande målsättning för kontrollverksamheten.
**Resurser och finansiering**

För genomförande av förslagen krävs sammantaget stora resurser från de centrala kontrollmyndigheterna och i vissa fall även länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt. Det ökade resursbehovet är till största delen kopplat till den grupp av förslag som syftar till en mer riskbaserad kontroll, men även övriga förslag kräver tildelning av resurser. Förslagen omfattar bland annat två större utredningar som sannolikt kan ta ett flertal årsarbetskrafter i anspråk. Huruvida dessa finns inom befintliga resurser och kan hittas genom omprioriteringar kan avgöras först när mer detaljerade ekonomiska kalkyler gjorts.

**Sammanfattnings utvärderingen**

Som underlag för att analysera om kontrollen numera uppfyller gällande krav i lagstiftningen har en utvärdering genomförts inom uppdraget. Även resultat från EU-kommissionens Generaldirektorat hälsa och livsmedelssäkerhet, DG SANTE:s (tidigare kontoret för livsmedels och veterinärfrågor, FVO) granskning av den svenska offentliga kontrollen ingår som underlag.

Utvärderingens analys visar att:

- Kontrollen är inte riskbaserad i sin helhet.
- Kontroll genomförs inte regelbundet och inte alltid så ofta som det är lämpligt.
- Kontrollen är inte enhetlig i praktiken.
- Kontrollen ger inte avsedd effekt och är därmed inte ändamålsenlig.


länsstyrelserna önskar att kontrollfrekvensen ökar så att varje bransch får kontroll minst vart femte år och de intervjuade primärproducenterna menar att kontroll av anläggningen bör ske minst vart femte år.


Aktiviteter för samsyn i form av avstämning i kontrollfrågor, parallellkontroller och liknande görs inom den egna länsstyrelsen, men sällan mellan olika länsstyrelser.

För att kontrollen ska ha effekt bör avvikelser identifieras och avhjälpas. Personalen behöver därför ha tillräcklig kompetens för att kunna identifiera avvikelser, kontrollera alla relevanta krav, kontrollera på lämpligt sätt och med rätt metod.

Andelen avvikelser per kontroll varierar mellan länsstyrelserna. När livsmedelskontrollen planeras utifrån tvärvillkoren är andelen avvikelser per kontroll lägre än vid urval enligt riskbaserad kontroll av livsmedel. Förklaringar till detta kan vara att tvärvillkoren omfattar färre krav och genomförs med annat syfte. Variationen mellan länsstyrelserna beror på flera saker t.ex. skillnader i kompetens hos personalen, avsaknaden av samsynsaktiviteter mellan länsstyrelserna, olika sätt att organisera kontrollen, att alla relevanta regelkrav inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning, och avsaknad av egna dokumenterade rutiner. Sammantaget påverkar detta effekten av kontrollen.

Flertalet av bristerna ovan är de samma som EU-kommissionens Generaldirektorat hälsa och livsmedelssäkerhet, DG SANTE, har identifierat vid granskningarna av Sveriges kontroll av primärproducenter. Därutöver menar kommissionens revisorer att det inte är möjligt att göra en riskbaserad kontroll och rikta kontrollen dit den bäst behövs, om uppgifter om företag är ofullständiga och detta beror på att myndigheterna inte delar register med varandra. Vid en revision hösten 2015 gjordes dock bedömningen att generellt finns ett system för riskbaserad kontroll av primärproducenter av livsmedel av icke-animaliskt ursprung för att säkra förebyggande av mikrobiologisk kontaminering.

**Inspiration från andra EU-medlemsstater**

Som stöd för analysen av kontrollen och som inspiration för att föreslå lämpliga åtgärder har information inhämtats från andra EU-medlemsstater. Detta har skett dels genom en enkät med frågor skickad till samtliga EU:s medlemsstater (16 länder svarade på enkäten) och dels genom besök i Danmark och Finland.

I många avseenden är kontrollsystemet av primärproducenter av livsmedel och foder i andra EU-medlemsstater likt det i Sverige. Den största skillnaden bedöms ligga i att kontrollpersonalen är mer specialiserad i andra länder, så att inte en och samma person kontrollerar alla områden. I andra EU-medlemsstater finns det t.ex. kontrolleranter som är specialiserade på animalier resp. vegetabilier. Däremot kan det vara samma kontrollant som gör både den offentliga kontrollen och
tvärvillkorskontrollen inom ett och samma kontrollområde. Personalen har ofta utbildning och kompetens inom lantbruksproduktion.

Samtliga länder anser sig ha ett riskbaserat urval av objekt för kontroll. Det är vanligast att de företag som har högst risk kontrolleras minst en gång per år.

I majoriteten av de länder som svarat på enkäten kontrolleras 3 - 10 procent av totala antalet registrerade livsmedelsföretag under ett år. På motsvarande sätt är kontrollfrekvensen hos foderföretagare i majoriteten av länderna mellan < 1 och 5 procent av de som registrerat sig. Svaren visar att frekvensen för kontroll av foderföretag ligger något lägre än den för livsmedelsföretag. För att se till att kontrollen har avsedd effekt görs revision av kontrollen och utvärdering av andel avvikelser.

Kontrollen i primärproduktionen bekostas vanligtvis inte av företaget. Det finns dock exempel på att avgifter tas ut för kontrollen.

Gränsen för att registreras som livsmedels- eller foderföretagare är i regel lågt satt. De som producerar för egen konsumtion, de som endast säljer små mängder direkt till slutanvändare eller till lokal detaljhandel, som säljer direkt till slutkonsument är exempel på sådana som undantas från registreringskravet.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Den officiella kontrollen av livsmedel och foder regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om officiell kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

I Sverige har både Livsmedelsverket och Jordbruksverket samordnande roller när det gäller den officiella kontrollen i livsmedelskedjan. Länsstyrelserna har sedan 2009 ansvaret för den officiella kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.


Regeringen har gett Livsmedelsverket och Jordbruksverket i uppdrag att gemensamt analysera den officiella kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen och vid behov föreslå förändringar. Arbetet ska ske i dialog med länsstyrelserna.
1.2 Uppdragets syfte och innehåll

Regeringsuppdraget innebär att myndigheterna tillsammans ska utvärdera om den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen uppfyller kraven som ställs i förordning (EG) nr 882/2004, särskilt när det gäller:

- att kontrollen är riskbaserad
- att kontrollen genomförs regelbundet
- att kontrollen genomförs så ofta som lämpligt
- att kontrollen genomförs på ett sätt som är effektivt, enhetligt och ändamålsenligt samt
- att kontrollen ska utföras på ett sätt som ger effekt, d.v.s. att avvikelser blir identifierade, rapporterade och avhjälpta.

Analysen ska också omfatta om och i så fall under vilka förutsättningar den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen kan samordnas med tvärvillkorskontrollen samtidigt som kontrollen av livsmedel och foder ska vara riskbaserad.

Uppdraget omfattar också att analysera om det finns möjligheter att i högre grad än idag samordna den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen.

I uppdraget ligger också att, som stöd för analysen, göra jämförelser av hur den offentliga kontrollen av primärproduktionen utförs i några andra EU-medlemsstater.

Vid behov ska myndigheterna föreslå de förändringar som myndigheterna anser behövs för att den svenska kontrollen av livsmedel och foder ska vara i överensstämmelse med kraven i förordning (EG) nr 882/2004 samt utreda konsekvenserna av förslagen. Vid förslag på eventuella förändringar ska primärradets behov av en sammanhållen och effektiv offentlig kontroll beaktas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 december 2016.

1.3 Avgränsningar

Offentlig kontroll av djurhälsa och djurskydd omfattas inte av uppdraget. Uppdraget omfattar inte heller andra krav i förordning (EG) nr 882/2004 än de som nämns under beskrivningen av uppdraget.

Uppdraget omfattar enbart den offentliga foder- och livsmedelskontrollen men de förslag på åtgärder som lämnas i rapporten kan komma att påverka även andra kontrollområden som omfattas av förordning (EG) nr 882/2004.

1.4 Metod

Arbetet med uppdraget har genomförts tillsammans i ett gemensamt projekt av Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Huvuddelarna i arbetet har bestått i att utvärdera och analysera den offentliga livsmedels- och foderkontrollen samt att arbeta fram förslag till åtgärder. Informationen har huvudsakligen samlats in via webbenkäter till personal på länsstyrelserna samt till medarbetare i andra EU-medlemsstater som arbetar med planering och genomförande av livsmedels- och foderkontroll inom primärproduktionen samt genom telefonintervjuer med primärradcenter. Två studiebesök till Danmark och Finland har
också genomförts i syfte att finna inspiration till förslag på åtgärder för att den svenska kontrollen av livsmedel och foder ska överensstämma med kraven i förordning (EG) nr 882/2004.

En genomgång av redan befintliga data i form av information från t.ex. tidigare genomförda revisioner (GD SANTE, Riksrevisionen, Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets revision av länsstyrelsernas kontroll i primärproduktionen ), Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets granskning av kvalitetssäkringssystem och resultat från rapporteringen av kontrollen (årliga rapporter) har studerats och används som ett underlag i arbetet.

Under arbetets gång har regelbunden dialog skett med representanter från länsstyrelserna och branschorganisationer. Möten har även hållits med länsstyrelsernas representanter, för att göra en djupare dialog möjlig kring detaljerade frågor och förslag till åtgärder.

### 1.5 Läsanvisningar

I rapportens inledning beskrivs först en bakgrund till förutsättningar för en säker primärproduktion i Sverige, och därefter bakgrund om kontrollområdena livsmedel, foder och tvärvillkor, kvalitetssäkringssystem och vilka som är primärproducenter.

Avsnitt två beskriver ansvarsfördelningen i kontrollen och avsnitt tre beskriver organisation och finansiering av kontrollen. Avsnitt fyra presenterar utvärderingen och dess slutsatser. Avsnitt fem presenterar slutsatserna från enkäten till EU-medlemsstaterna samt från besöken till Danmark och Finland. Slutligen i avsnitt sex presenteras förslagen till åtgärder hur den svenska kontrollen av livsmedel och foder kan bli ännu bättre.

### 1.6 Förutsättningar för en säker primärproduktion i Sverige


Vid sidan av arbetet mot de allvarligaste smittsamma djursjukdomarna har staten och näringen sedan 1950-talet även engagerat sig, med betydande resurser och åtgärder, mot ett annat smittämne,
salmonella, som vanligtvis inte orsakar allvarliga sjukdomssymtom hos djur, men som kan orsaka stora problem hos människa. I samband med Sveriges EU-inträde så utgjorde det svenska salmonellakontrollprogrammet basis för de tillägsgarantier avseende salmonella som Sverige tillerkändes, vilket medför att de livsmedel av animaliskt ursprung som tas in till Sverige ska vara testade för salmonella. Som en följd av arbetet mot salmonella är antalet salmonellafall hos människa internationellt sett lägt i Sverige och de personer som blivit infekterade har oftast smittats utomlands.


Alla medlemsstater i EU måste genomföra ett årligt riskbaserat kontrollprogram för restsubstanser i livsmedel av animaliskt ursprung. Syftet med programmet är att övervaka att dessa livsmedel inte innehåller otillåtna ämnen, läkemedel, bekämpningsmedel eller miljögifter som kräver att åtgärder vidtas för att skydda konsumenterna. Resultaten från kontrollprogrammet 2015 visar, liksom tidigare år, att företagarna i stort följer reglerna för läkemedelsanvändning till livsmedelsproducerande djur och att tillväxtbärande medel inte används i Sverige.

1.7 Bakgrund om kontrollområdena livsmedel, foder och tvärvillkor

1.7.1 Ramregelverk

Det harmoniserade regelverket i livsmedelskedjan grundas på en EU-förordning som innehåller grundprinciperna för livsmedels- och foderlagstiftningen. Syftet med livsmedels- och foderlagstiftningen är att uppnå de allmänna målen med en hög skyddsgrönt för människors liv och hälsa, skyddet av konsumenternas intressen, inbegripet god sed inom handeln med livsmedel, i förekommande fall med betoning av skyddet av djurs hälsa och välfärd, växtskydd samt miljön. Livsmedels- och foderlagstiftningen bygger på att det finns en riskanalys i grund. Det finns regelverk om livsmedels- och foderhygien som företagen ska följa, utöver det finns de specialbestämmelser om bl.a. livsmedels- och fodersäkerhet, livsmedelsinformation och bekämpning och övervakning av djursjukdomar.

För att säkerställa att kontrollmyndigheterna inom hela EU har de verktyg som behövs för att effektivt kontrollera efterlevnad av lagstiftningen finns även ett ramverk för offentlig kontroll. Detta ramverk är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

Förordningen reglerar medlemsstaternas skyldigheter att kontrollera att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen har ställt upp. Förordningen slår fast bestämmelser för hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras och genomföras och riktar sig till medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter.
För att uppnå det allmänna målet en hög skyddsnivå för människors liv och hälsa ska livsmedelslagstiftningen bygga på analyser av vilken grad människors liv och hälsa kan hotas. I samtliga ovan nämnda förordningar finns krav på riskbaserad kontroll.

Riskbaserad offentlig kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i förordningarna. Kontrollen ska särskilt beakta klarlagda risker som kan påverka foder- eller livsmedelssäkerheten, djurhälso eller djurskydd, livsmedels- eller foderföretagens tidigare resultat i fråga om efterlevnad av lagstiftningen, tillförlitligheten i egenkontrollen, m.m.


Vidare ställs det krav på den personal som utför offentlig kontroll och det åligger den behöriga myndigheten att se till att dessa uppfylls. Bland de krav som finns kan nämnas kunskaper om kontrollmetoder, foder- och livsmedelslagstiftningen, foder- och livsmedelsproduktion, samt rättsliga åtgärder till följd av offentlig kontroll.


Företagares anläggningar ska vara registrerade eller godkända och underkastas kontroll. Behöriga myndigheter ska upprätthålla en aktuell förteckning över dessa.

Det finns bestämmelser om nationella verkställighetsåtgärder och den behöriga myndigheten ska vidta en rad åtgärder om den har konstaterat bristande efterlevnad av de regler företagen ska följa.

Medlemsstaten ska även fastställa bestämmelser om straffrättsliga sanktioner vid överträdelser av regelverket och se till att dessa tillämpas.


1.7.2. Tvärvillkor

Tvärvillkoren är ett antal regler inom 20 olika områden, bl.a. miljöskydd, djurskydd, foder- och livsmedelssäkerhet som lantbrukaren/primärproducenten måste följa för att få full utbetalning av jordbruksstödet. En fullständig tvärvillkorskontroll omfattar kontroll av samtliga tvärvillkor. Överträdelser av dessa regler kan resultera i avdrag i jordbruksstödet.

Syftet med tvärvillkorssystemet är att bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk genom att göra stödmottagarna mer medvetna om behovet av att följa grundläggande verksamhetskrav och normer. Dessa krav och normer gäller oavsett om någon söker stöd eller inte eftersom det är laget. Efterlevnaden som kontrolleras. Det har också som syfte att bättre harmonisera den gemensamma jordbrukspolitiken med samhällets förväntningar genom att förbättra överensstämmelsen mellan
jordbrukspolitiken och den gemensamma politiken för miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd (förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken). Vissa tvärvillkor rör EU:s bestämmelser på livsmedels- och foderområdet, men omfattar endast en del av samtliga krav enligt livsmedels- och foderlagstiftningen.

Tvärvillkorskontrollen är fristående från den ordinarie offentliga kontrollen, även om det finns samordningsmöjligheter. Syftet med tvärvillkorskontrollerna är att skapa en koppling mellan full utbetalning av EU:s jordbruksstöd och efterlevnaden av tvärvillkoren, d.v.s. hur väl lagstiftningen följs. Konstateras bristande efterlevnad reduceras eller nekas utbetalningar av de berörda stöden (administrativa sanktioner). Tvärvillkorssystemet är begränsat till kontroll av jordbruksverksamhet och verksamhet på jordbruksmark som är direkt hänförlig till en person som söker något av EU:s jordbruksstöd.

1.7.3 Kontroll enligt andra delar av livsmedelslagstiftningen

Primäрproducenterna kontrolleras utöver kontroll av hygienkrav inom livsmedel och foder också utifrån ytterligare lagstiftning i livsmedelskedjan. I detta avsnitt är avsikten att kort belysa mångfalden av kontrollområden som gäller primäרproducenter av livsmedel och foder, samt att länsstyrelserna är ansvariga för kontrollen på de flesta områdena, men inte alla.


Animaliska biprodukter (ABP) i primärproduktionen omfattar t.ex. döda djur och användning av organiska gödselmedel och jordförbättringsmedel andra än naturgödsel. Kommunerna ansvarar för att kontrollera nedgrävning av ABP och användning av organiska gödselmedel och jordförbättringsmedel i primärproduktionen. Användning av växtskyddssmedel i primärproduktionen kontrolleras också av kommunerna.


---

1 Restsubstanskontrollen 2016 omfattar 5 000 prov, varav 1 114 prov tas hos totalt 541 primäрproducenter.
1.7.4 Kontroll enligt privata kvalitetssäkringssystem

Inom många branscher i primärproduktionen används frivilliga kvalitetssäkringssystem som fokuserar på livsmedelssäkerhet, fodersäkerhet, hygien eller smittskydd. Kvalitetssäkringssystemen kan vara branschriktlinjer, system för egenkontroll t.ex. Miljöhusesyn, djüromsorgsprogram, frivilliga kontrollprogram t.ex. salmonellakontrollprogram eller smittsäkrad besättning, företagsspecifika system (andrapartskontroll t.ex. Arlagården) och certifierade system (tredjepartskontroll t.ex. IP Sigill, KRAV) med enskild certifiering eller gruppcertifiering. Primärproducenten kan då även kontrolleras utifrån dessa system.

1.7.5 Primärproducenter av livsmedel och foder

Med primärproduktion menas odling och skörd av vegetabilier t.ex. spannmål eller frukt, mjölkproduktion, äggproduktion, uppfödning och produktion av livsmedelsproducerande djur före slakt. Jakt, fiske och insamling av vilda produkter, som bär och svamp, musslor och kräftor är också primärproduktion.

Begreppet primärproduktion omfattar även transport, lagring och hantering av primärprodukter på produktionsplatsen. Transport av levande djur och transport av produkter av vegetabiliskt ursprung, fiskeriprodukter och vilt från produktionsplatsen till en livsmedelsanläggning omfattas också, förutsatt att produktens natur inte väsentligen har ändrats. När det gäller primärproduktion av foder omfattas även blandning av foder uteslutande avsedd för den egna djurhållningen utan användning av tillsatser eller förblandningar av tillsatser med undantag av tillsatser vid ensilering.

Som primärproduktion av livsmedel räknas torkning av spannmål på gården, tvättning och enklare paketering av grönsaker, rensning av fisk på fiskebåtar, urtagning av vilt och transport till en vilthanteringsanläggning, all biodlingsverksamhet inklusive insamling och paketering av honung och andra livsmedel från biodlingen, t.ex. propolis, om det sker i anslutning till biodlingen samt produktion av groddar, t.ex. böngroddar och alfalfagroddar.

Den stora mängden av foder i primärproduktionen är egenodlat eller inköpt foder till de livsmedelsproducerande djurslagen. Även foderhantering vid fiskodlingar och jakt är primärproduktion. Det förekommer att fodertillverkning i primärproduktionen omfattar inblandning av läkemedel eller vissa tillsatser, t.ex. koccidiostatika eller inblandning av fiskmjöl, där godkännande från Jordbruksverket krävs.

2. Ansvarsfördelning i kontrollen

2.1 Livsmedelskontrollen

Livsmedelsverket är central behörig myndighet för livsmedelskontrollen. På regional nivå är länstyrelserna ansvariga för kontrollen av livsmedelsföretag i primärrproduktionen.


**Livsmedelsverket**

- ska verka för en effektiv och likvärdig kontroll i hela landet,
- leda, samorda och följa upp livsmedelskontrollen,
- ska lämna råd och hjälp till övriga kontrollmyndigheter,
- bedriva undersökningar, utveckla metoder och utföra risk- och nyttovärderingar på livsmedelsområdet,
- vara nationellt referenslaboratorium inom sitt område,
- fär på begäran av en länsstyrelse utföra sådana revisioner av länsstyrelsernas livsmedelskontroll som avses i artikel 4.6 i förordning (EG) nr 882/2004,
- ska meddela föreskrifter,
- ska utföra de uppgifter som en medlemsstat har enligt artiklarna 41 - 44 i förordning (EG) nr 882/2004 (när det gäller uppgiften att utarbeta den samlade kontrollplanen och den årliga rapporten ska detta göras efter samråd med Jordbruksverket),
- löpande stödja regeringens arbete med EU:s lagstiftningspaket om djurhälsa, växtskydd och offentliga kontroller (regleringsbrev för 2016).


**Länsstyrelserna**

- ansvarar för att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera sådana anläggningar som är primärproducerer,
- ansvarar för kontrollen av primärproducenter av livsmedel,
- ska föra uppdaterade förteckningar över de godkända och registrerade anläggningar som respektive myndighet utövar kontroll över,
- ska biträda vid särskild provtagnings och undersökning som Livsmedelsverket bestämmer,
- ska årligen rapportera resultatet av sin kontroll till Livsmedelsverket (enligt LIVSFS 2009:13 om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter),
- ska till Livsmedelsverket redovisa bl.a. vilka mål som satts upp för livsmedelskontrollen, måluppfyllelse, viktigare resultat, analys av effekten av kontrollen, samt i vilken utsträckning
länsstyrelserna samverkat för att utnyttja personalresurser och kompetens (regleringsbrev för 2016).

2.2 Foderkontrollen


Jordbruksverket ska, inom foderområdet, enligt förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter, samt förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk:

- samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet, lämna stöd, råd och vägledning,
- pröva frågor om godkännande av foderanläggningar inom primäraproduktionen,
- på begäran av en länsstyrelse utföra sådana revisioner som avses i artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av länsstyrelsernas kontrollverksamhet,
- bistå Livsmedelsverket med underlag till den samlade kontrollplan och den årliga rapport som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004,
- meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivs,
- ha det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Länsstyrelsen ansvarar enligt lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordningen om foder och animaliska biprodukter samt förordningen med länsstyrelseinstruktion för att:

- utöva offentlig kontroll av foderföretag i primäraproduktionen av foder,
- som den myndighet som utför offentlig kontroll genom rådgivning, information och på annat sätt underlättar för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen,
- årligen rapportera resultatet av sin kontroll till Jordbruksverket.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) ska enligt förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt

- ha till uppgift att vara veterinärmedicinens expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda,
- som riskvärderande myndighet och beredskapsmyndighet:
  - utreda spridning av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder samt arbete förebyggande med fodersäkerhet,
  - vara nationellt referenslaboratorium inom sitt verksamhetsområde,
  - utföra diagnostik av smittämnen och kemiska risksubstanser i foder, samt
  - bedriva forsknings- och utvecklingsarbete inom sitt verksamhetsområde,
  - av särskilt integrationsvikt utföra undersökningar och utredningar som Jordbruksverket begär, vilka ska planeras och genomföras efter samråd med Jordbruksverket,
  - om möjligt med förtur utföra de undersökningar som andra statliga myndigheter begär.
2.3 Tvärvillkorskontrollen


3. Organisation av kontrollen

3.1 Planering, genomförande och uppföljning av kontrollen


På regional nivå verkar samtliga 21 länsstyrelser inom bl.a. kontrollområdet livsmedelskedjan. Hur länsstyrelserna är organisera kring kontrollerna varierar från län till län.

Kontrollen inom livsmedelskedjan genomförs av flera olika typer av handläggare på länsstyrelserna, såsom länsveterinärer, djurskyddshandläggare, kontrollanter av jordbrukarstöd, handläggare med ansvar för förprövning och besiktning av djurstallar, jurister m.fl.

Länsstyrelserna är också ansvariga för kontroll av tvärvillkor inom sitt län.

Samarbete mellan länsstyrelser


**Samverkan mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna**

Bilderna nedan beskriver schematiskt myndigheternas uppgifter och samverkan mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket respektive Jordbruksverket. Det finns vissa skillnader i uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna beroende på om det handlar om livsmedels- eller foderkontrollen.

---

**Livsmedelskontrollen**

**21 länsstyrelser**

- Registrararfodkänner anläggningar
- Hållarregisteröver anläggningar
- Utöka kontroll inklusive utval av anläggning
- Rapportera resultat från kontrollen
- Natverk mellan länsstyrelserna

**Livsmedelsverket**

- Samordnar livsmedelskontrollen genom stödjande materier, information, utbildningar, projekt, möten, samrådsgroup m.m.
- Meddelar föreskiffer
- Utför vissa uppgifter enligt EU-läggsförföring
- Utbetal tills krig och nyttvårdningar
- Samordnar framtagandet av rapporter om kontrollen
- Utför revision av kontrollen

---

**Organisation av kontroll av livsmedelsföretagare som är primärproducenter.**

Länsstyrelserna har utvecklat ett gemensamt IT-stöd, Primör, för registrering av livsmedelsanläggningar med primärproduktion, planering av den officiella kontrollen, dokumentation och rapportering av kontrollresultat från livsmedelskontrollen. Primör har utvecklats med utgångspunkt från Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma vägledning om
riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen. Urvalet av kontrollobjekt görs av varje länsstyrelse.

Som stöd för länsstyrelsernas urval av kontrollobjekt och för genomförande av kontrollen finns framförallt följande vägledningar:

- Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma vägledning – ”Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag inom primärproduktionen”.
- Livsmedelsverkets vägledning – ”Livsmedelskontroll i primärproduktionen”. Vägledningen behandlar även kontroll av de delar av livsmedelslagstiftningen som utgör tvärvillkor. Vägledningen har utarbetats i samråd med Jordbruksverket i de delar som berör tvärvillkoren. Länsstyrelserna kan även ha egna instruktioner för sin kontroll.


Länsstyrelserna ska rapportera resultaten från sin kontroll till Livsmedelsverket årligen enligt Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2009:13) om rapporteringsskyldighet för kontrollmyndigheter. Uppgifterna som omfattas av rapporteringen framgår av Livsmedelsverkets fastställda anvisningar till rapporteringen av livsmedelskontrollen för respektive år. Livsmedelsverket sammanställer och analyserar resultatet och publicerar det i rapporter som är tillgängliga på verkets webbplats.


Länsstyrelserna ska också, enligt regleringsbrevet för 2016, till Livsmedelsverket redovisa bl. a. vilka mål som satts upp för livsmedelskontrollen, måluppfyllelsens, viktigare resultat, analys av effekten av kontrollen, samt i vilken utsträckning länsstyrelserna samverkat för att utnyttja personalresurser och kompetens.
Foderkontrollen

Organisation av kontroll av foderföretagare som är primärproducenter

Information om anläggningarna som står under länsstyrelsernas offentliga kontroll finns i Jordbruksverkets register över primärproducenter av foder. Urvalet av kontrollobjekt för respektive län görs av länsstyrelserna själva.

Kontroll utförs med stöd av kontrollvägledningar från Jordbruksverket. Jordbruksverkets vägledningar för kontrollen av foder i primärrproduktionen är:

- "Vägledning för kontrollmyndigheter m.fl. Offentlig foderkontroll i primärrproduktionen". Vägledningen omfattar en riskanalys. Denna vägledning kallas kort "fodervägledningen".
- "Kontrollinstruktion för tvärvillkorsskontroller 2016". Denna kallas kort "Tvärvillkorssinstruktion". Kapitel 8 gäller foder och ger vägledning motsvarande den i "fodervägledningen" men har endast med de områden som är tvärvillkor.

Jordbruksverket har tagit fram en förlaga till hur en checklista för kontrollen kan se ut. Varje länsstyrelse får dock ta fram sin egen checklista.

Rapporteringen av kontrollpunkter från kontroll av foder inom primäraproduktionen rapporteras till Jordbruksverket i ett särskilt IT-baserat handläggarstöd. Detta är inte samma system som det anläggningarna registreras i. Rapportering av andra uppgifter om kontrollen t.ex. resurser, planering och måluppfylld m.m. sker via en webbenkät som länsstyrelserna besvarar och överställs till Jordbruksverket en gång per år. Enligt Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:21) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter, ska länsstyrelserna årligen lämna en rapport till Jordbruksverket om den genomförda offentliga kontrollen av foder.

**Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan**


**Gemensam modell för riskklassificering av företag i primäraproduktionen och grund för nuvarande kontrollfrekvens**

I Regeringskansliets förarbete, Ds 2005:31, Anpassning till nya EG-lagstiftningen om livsmedel, djurhälsa, foder, djurskydd och växtskydd m.m. framhålls i avsnitt 8.10 att ”Mot bakgrund av dels att kontroll av livsmedel i väsentlig grad sker också senare i produktionskedjan, dels att kontrollen av kommersiellt producerat foder sker även tidigare i kedjan bör en rimlig nivå på omfattningen av kontrollerna inledningsvis vara att 1 procent av jordbruksföretagen årligen besöks i syfte att kontrollera hanteringen av bland annat foder.” I samband med att kontrollansvaret för primäraproduktionen överfördes från kommunerna till länsstyrelserna 2008-2009 beslutade regeringen, i enlighet med ställningstagandet i Ds 2005:31, att kontrollen ska vara anslagsfinansierad.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har också tagit fram en gemensam vägledning, ”Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen.” Vägledningen ger stöd till planering och prioritering av den offentliga kontrollen och för urval av kontrollobjekt.

**Riskklassificeringsmodellen**

![Diagram över riskklassificeringsmodellen](image)

Enligt vägledningen om modellen bör 10 procent av den årliga kontrollen avsättas för stickprovskontroller. Bakgrunden är att ingen bransch får undantas från den planerade riskbaserade kontrollen och att samtliga branscher bör kontrolleras under en period av tre-fem år.

En låg kontrollfrekvens i den offentliga livsmedels- och foderkontrollen motiveras med att kontroll i stor utsträckning sker genom kvalitetssäkringssystem. Livsmedelsverket och Jordbruksverket granskar branschernas kvalitetssäkringssystem.

### 3.2 Finansiering av kontrollen


Tvärvillkorskontroller finansieras med offentliga medel. Enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr (1306/2013) av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikern, ska stöd oavkortat tillfalla stödmottagaren, vilket innebär att förordningen inte tillåter att avgift tas ut för tvärvillkorskontroll.

### 4. Läget i kontrollen

#### 4.1 Inledning

4.2 Utvärdering av den offentliga livsmedels- och foderkontrollen av primärproducenter

Sammanfattning av utvärderingen

Utvärderingens slutsats är att kontrollen inte lever upp till kraven i kontrollförordningen på något av de fyra utpekade utvärderingsområdena i regeringsuppdraget.

4.2.1 Syfte med utvärderingen

Syftet med utvärderingen är att undersöka hur väl Sveriges offentliga livsmedels- och foderkontroll av primärproducerande uppfyller kraven i förordning (EG) nr 882/2004, kontrollförordningen. Alla krav i kontrollförordningen omfattas inte av utvärderingen. De krav som utvärderas är i vilken grad:

- kontrollen är riskbaserad
- kontrollen genomförs regelbundet och så ofta som det är lämpligt
- kontrollen är enhetlig
- kontrollen är ändamålsenlig och ger effekt.

4.2.2 Utvärderingens genomförande

I flera av kraven som utvärderas ingår även krav på bland annat grundförutsättningar som att kontrollen utförs av en kontrollorganisation med tillräckliga resurser, kompetens, utrustning och tillgång till uppdaterade register. Utvärderade lagstiftningskrav och inbördes kopplingar åskådliggörs i figur 1.


4.2.3 Utvärderingens resultat - om kontrollen är riskbaserad

Kontrollen ska vara riskbaserad, både vad gäller urval och genomförande av kontroll. Kontroll ska utföras där behovet är störst. Den ska anpassas till de risker som finns i verksamheten, tidigare resultat av kontrollen, tillförlitligheten av företagarens egna kontroller och information som kan tyda på bristande efterlevnad.

För ett **riskbaserat urval** vid planeringen av offentliga kontrollen krävs att det finns:

- Kunskap om primärproducenterna, d.v.s. aktuella och heltäckande register över företagen och deras verksamhet
- Kunskap om risker
- Riskbaserat urval, d.v.s. en kontrollplan som är styrd av riskerna i den aktuella verksamheten.

För **riskbaserat utförande** av kontroll vid enskilda kontroller måste enligt kontrollförordningen hänsyn tas till verksamhetens art och omfattning och till eventuella kvalitetssäkringssystem inklusive branschriktlinjer som används av den aktuella primärproducenten.

**Slutsats: Kontrollen är inte riskbaserad i sin helhet**

- Registren är ofullständiga, i synnerhet på livsmedelssidan där uppskattningsvis endast cirka en tredjedel av anläggningarna är registrerade.
- Registren på fodersidan saknar uppgifter som är viktiga ur ett riskperspektiv, vilket försvårar riskklassning av anläggningar.
- Tvärvillkorsurval och urval på regional nivå styr inte urvalen av livsmedels- och foderanläggningar mot kontroll av anläggningar där kontroll enligt riskvärdering har högst möjlighet att påverka livsmedels- och fodersäkerheten.
- Kvalitetssäkringssystem inklusive branschriktlinjer som används av primärproducent har enligt kontrollmyndigheter och kontrollanter liten betydelse för urval av kontrollobjekt respektive för upplägg av kontrollen vid det enskilda företaget.
- Kontrollanter som kontrollerar delar (tvärvillkor) av livsmedels- och foderlagstiftningen uppgar att kontrollens upplägg till stor del är lika över alla företag de kontrollerar, till skillnad mot när hela lagstiftningen (alla relevanta krav) kontrolleras. Kontrollen på de enskilda företagen är med andra ord i låg grad riskbaserad i sitt utförande när endast delar av lagstiftningen kontrolleras och i hög grad riskbaserad när hela lagstiftningen kontrolleras.
- Kunskap om risker finns nationellt och är dokumenterad i olika vägledningar, bland annat Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets ”Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktion”. Denna vägledning är inte uppdaterad sedan 2010.

**Register**

De register som finns över primärproducenter inom livsmedel och foder är inte fullständiga. På livsmedelssidan ingår uppskattningsvis endast cirka en tredjedel av kontrollobjekten i registret. Det saknas tillförlitliga system för att registrera respektive uppskatta det antal primärproducenter av livsmedel och av foder som finns i landet.

Uppgifterna som finns i registren är inte fullt ut uppdaterade och korrekt. Detta gäller bland annat livsmedelsanläggningar som ändrat sina produktionsinriktningar respektive sin anslutning till kvalitetssäkerhetssystem sedan de registrerats, vilket kan påverka riskklassningen av desamma. För foder gäller att vissa data som är viktiga ur ett riskperspektiv inte registreras och därmed försvåras riskklassning av anläggningarna.

**Urval**

Urvälet inom kontrollen följer generellt inte kontrollförordningens krav att kontrollera där kontrollen enligt riskvärdering bedöms ha högst möjlighet att påverka livsmedels- och fodersäkerheten, se diagram 1. Kontrollorsak vid de planerade kontrollerna är oftast tvärvillkorskontroll, följt av riskbaserat urval och slutligen kontroller utvalda som stickprov.

Andel kontrollerade livsmedelsanläggningar av registrerade livsmedelsanläggningar vid planerad kontroll 2015 är lägre för prioritetsklass 1 än för prioritetsklasser 2 och 3. Kontroll av anläggningar i prioritetsklass 1 bedöms ha högst möjlighet att påverka livsmedelssäkerheten, och kontroll i klasser med högre nummer bedöms ha lägre möjlighet. Det finns flera skäl till att andel kontroller i prioritetsklass 1 generellt är lägst. Flest kontroller utförs inom ramen för tvärvillkorskontrollen och i dessa urval finns många anläggningar i prioritetsklass 2 och 3. Dessutom förekommer få anläggningar i prioritetsklass 1 i vissa län. Om riskbaserat urval ska ske på regional nivå krävs därför en mer utvecklad metod för att antalet kontroller och urvalet av kontrollobjekt i ett län ska anpassas efter de anläggningar som finns i länet.
Diagram 1. Andel kontrollerade anläggningar (planerade kontroller 2015) av de registrerade livsmedelsanläggningarna inom respektive prioritetsklass (1, 2, 3 och 4) och efter kontrollorsak (riskbaserat urval (dvs. offentlig kontroll), tvärvillkor och stickprov). (Procent).
Prioritetsklass 4 redovisas inte för tvärvillkorskontroll och stickprov, p.g.a. att mycket få kontroller har utförts här.

Kontrollplan och planering av kontrollerna

Enligt länsstyrelsernas egna uppgifter finns en riskbaserad kontrollplan för livsmedel som också följs vid 12 av de 20 länsstyrelser som svarat. På foderområdet uppger 8 av 20 svarande länsstyrelser att de har en riskbaserad plan som de också följer.

Vid utförande av själva kontrollen har kontrollanterna visat genom val av alternativ som beskrivs i kontrollförordningen att ”Risker för konsument och djurhälsa kopplat till de olika produktionsinriktningarna” är den faktor som har störst betydelse när de väljer upplägg och fokus vid utförandet av planerad livsmedels- eller foderkontroll vid det enskilda företaget. Näst störst betydelse har ”Produktionsinriktningarnas omfattning, komplexitet och storlek” och ”Erfarenhet vid tidigare offentlig kontroll vid den enskilda anläggningen.” Att det senare av dessa två alternativ har en mindre betydelse orsakas troligen av att anläggningen sällan besöks tidigare på grund av den låga kontrollfrekvensen. Minst betydelse av aktuella svarsalternativ har ”Anslutning till frivilligt kontrollprogram, kvalitetssäkringssystem eller liknande” och ”Omfattning av företagets egen kontroll”.

Cirka en tredjedel av de svarande kontrollanterna uppger att livsmedels- respektive foderkontrollens upplägg är lika över alla företag de kontrollerar. De som svarat detta alternativ är nästan uteslutande
kontrollanter som kontrollerar del av lagstiftningen, d.v.s. tvärvillkor, till skillnad från de som kontrollerar alla relevanta krav. Förutom att tvärvillkor controlerar inte styr urvalet till anläggningar med högst kontrollprioritet t.ex. de anläggningar där kontrollen enligt riskvärderingen bedöms ha högst möjlighet att påverka livsmedels- och fodersäkerheten redan i primärproduktionen, så tillkommer därmed slutsatsen att denna kontroll inte är riskbaserad i sitt utförande vid de enskilda företagen, se diagram 2 och 3.

Diagram 2. Vad har generellt störst betydelse för dig när du väljer upplägg och fokus vid utförande av planerad livsmedelskontroll vid ett enskilt företag i primärproduktionen? Ange max två alternativ. (Procent) Uppdelat på om kontrollanten vanligtvis kontrollerade hela lagstiftningen eller delar av lagstiftningen (tvärvillkor).
Bas: Medarbetare som utför kontroll/livsmedelskontroll.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Alternativ</th>
<th>Procent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hela livsmedelslagstiftningen (n=23)</td>
<td>91%</td>
</tr>
<tr>
<td>Delar av livsmedelslagstiftningen, enbart tvärvillkorskontroll (n=21)</td>
<td>61%</td>
</tr>
<tr>
<td>Risker för konsument och djurhälso kopplat till de olika produktionsinriktningarna</td>
<td>43%</td>
</tr>
<tr>
<td>Omfattningen av de olika produktionsinriktningarna (komplexitet och storlek)</td>
<td>61%</td>
</tr>
<tr>
<td>Erfarenhet vid tidigare offentlig kontroll, vid den enskilda anläggningen</td>
<td>26%</td>
</tr>
<tr>
<td>Anslutning till frivilligt kontrollprogram, kvalitetssäkerhetsystem eller liknande</td>
<td>19%</td>
</tr>
<tr>
<td>Omfattning av företagets egen kontroll</td>
<td>9%</td>
</tr>
<tr>
<td>Kontrollens upplägg är lika över alla företag jag kontrollerar, dvs inget av de ovanstående alternativen</td>
<td>52%</td>
</tr>
<tr>
<td>Ej svar</td>
<td>0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Bas: Medarbetare som utför kontroll/foderkontroll.

Risker för konsument och djurhälsa kopplat till de olika produktionsinriktningarna
Omfattningen av de olika produktionsinriktningarna (komplexitet och storlek)
Erfarenhet vid tidigare offentlig kontroll, vid den enskilda anläggningen
Anslutning till frivilligt kontrollprogram, kvalitetsäckringssystem eller liknande
Omfattning av företagets egen kontroll
Kontrollens upplägg är lika över alla företag jag kontrollerar, dvs inget av de ovanstående alternativen.

Kunskap om risker

Kunskap om risker finns nationellt och är dokumenterad i olika vägledningar, bland annat Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets ”Riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktion”. Riskvärderingen som ligger till grund för vägledningen är inte förnyad sedan 2008.


4.2.4 Utvärderingens resultat - om kontrollen sker regelbundet och så ofta som lämpligt

För att en kontroll ska kunna sägas vara regelbunden måste den ske återkommande med ett jämnt intervall. Vid planering av regelbunden kontroll ska hänsyn tas till när företagen senast hade kontroll. Eftersom kontrollfrekvensen i primärproduktionen är låg, behöver alla relevanta krav i livsmedels- och foderlagstiftningen täckas i kontrollen.
Kontroll ska vara regelbunden och ske så ofta som lämpligt på såväl branschnivå som anläggningsnivå.

För att kontroll ska vara regelbunden och ske så ofta som lämpligt är tillräckliga resurser nödvändiga och att andra kontrollområden inte prioriteras på bekostnad av livsmedels- och foderkontrollen.

**Slutsats: Kontroll genomförs inte regelbundet och inte alltid så ofta som det är lämpligt**

- Kontrollfrekvensen ligger på drygt 1 procent av uppskattat antal primäraparproducenter när tvärvillkorskontrollen inkluderar, annars är den lägre.
- Så få kontroller omöjliggör en regelbunden kontroll på anläggningsnivå och begränsar möjlighet till regelbunden kontroll även på branschnivå.
- Eftersom kontrollen till större delen utgörs av endast tvärvillkorskontroll, som endast kontrollerar delar av livsmedels- och foderlagstiftningen, täcks inte alla relevanta krav vid den totala kontrollens utförande.
- Information från granskning av kvalitetssäkringsprogram används inte i länstyrelsernas urval och planering av kontroll. Information om anläggningar delas inte mellan kvalitetssystemägare/kontrollorgan och myndigheter. Däremed kan systemen inte användas som argument för den låga kontrollfrekvensen, på det sätt det hittills hävdat.
- Flertalet medarbetare vid länstyrelserna anser att kontrollfrekvensen bör öka för flertalet branscher till minst vart femte år. Även de intervjuade primäraparproducenterna uppger att kontroll på anläggningen minst vart femte år är rimlig.

**Kontrollfrekvens**


Vid planerade tvärvillkorskontroller inom livsmedelsområdet kontrolleras i genomsnitt endast 42 procent av alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen, att jämföra med annan planerad kontroll av livsmedel, d.v.s. riskbaserad urval och stickprov, där andelen är 87 procent. Eftersom den planerade tvärvillkorskontrollen dominerar saknas därför information om vissa möjliga brister i verksamheten från många kontroller.
Tabell 1. Andel kontrollerade relevanta krav rapporterade vid planerad livsmedelskontroll i primärproduktion 2015 i myndighetsrapporteringen, totalt och per kontrollorsak. Grön färg, hög andel kontrollerade relevanta krav ≥ 90, Röd färg, låg andel kontrollerade relevanta krav ≤ 30.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>14 14 0</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>25 16 89</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>35 31 100</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>38 29 96</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>39 36 100</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>50 32 99</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>52 40 99</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>53 30 93</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>53 30 100</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>56 27 86</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>61 28 75</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>66 44 94</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>72 79 69</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>77 92 53</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>80 54 97</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>84 100 81</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>94 100 89</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>98 100 97</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>99 99 99</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>99 98 100</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Län: xx</td>
<td>100 99 100</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Totalt</td>
<td>59 42 87</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Kvalitetssäkringssystem**

Enligt kontrollmyndigheter och kontrollanter används sällan information om granskning gällande företagens kvalitetssäkringssystem för att skapa riskbaserade urval och informationsutbyte mellan systemen och kontrollmyndigheterna saknas. Anslutningen till många system är ibland så låg, att det är svårt att motivera granskningarna, utifrån perspektivet att systemen är komplement till och underlag för bedömning av behov av offentlig kontroll i primärproduktionen. Avsaknad av konstruktivt informationsutbyte och låg anslutning till vissa kvalitetssäkerhetssystem gör att det inte är trovärdigt att använda kvalitetssäkringssystem som motivering för en låg kontrollfrekvens.
**Bedömningar av kontrollfrekvensen**

Flertalet medarbetare inom livsmedels- och foderkontrollen vid länsstyrelserna anser att kontrollfrekvensen bör öka för flertalet branscher till minst vart femte år, se diagram 4 och 5. Detsamma gäller de intervjuade primärföreträdarna.

**Diagram 4. Ungefärligt hur ofta bedömer du att det skulle behöva göras en livsmedelskontroll vid följande typer av produktionsinriktningar, för att minimera riskerna för att konsument blir sjuk eller lurad av livsmedlet? (Procent)**

Bas: Medarbetare som utför kontroll/livsmedelskontroll, samordnar kontroll eller gör urval (skapar kontrollplan) för livsmedelskontroll. De som inte haft en åsikt eller avstått från att svara räknas inte med bland de svarande i denna sammanställning.

![Diagram](image-url)
Diagram 5. Ungefär hur ofta bedömer du att det skulle behöva göras en foderkontroll vid följande typer av verksamheter, för att minimera riskerna för djurhälsa eller i förlängningen människors hälsa? (Procent)

Bas: Medarbetare som utför kontroll/foderkontroll, samordnar kontroll eller gör urval (skapar kontrollplan) för foderkontroll. De som inte haft en åsikt eller avställt från att svara räknas inte med bland de svarande i denna sammanställning.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Verksamhet</th>
<th>Flertalet besök</th>
<th>Varje år</th>
<th>Vart annat år</th>
<th>Vart 5:e år</th>
<th>Vart 10:e år</th>
<th>En gång var 25:e år</th>
<th>Mer sällan än var 25:e år</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Honungsproduktion (biodling)</td>
<td>17</td>
<td>50</td>
<td>17</td>
<td>6</td>
<td>11</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Foderanläggning som har egen import/införsel av riskrävaror avseende salmonella eller aflatoxin</td>
<td>31</td>
<td>53</td>
<td>9</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Foderanläggning som blandar in tillsatser (tex vitaminer eller koccidiostatica) i foder</td>
<td>15</td>
<td>33</td>
<td>42</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Foderanläggning som blandar in läkemedel (tex zinkoxid) i foder</td>
<td>23</td>
<td>26</td>
<td>35</td>
<td>16</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Foderanläggning som har direkttorkning av foder</td>
<td>9</td>
<td>25</td>
<td>41</td>
<td>19</td>
<td>6</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Foderanläggning som blandar in fiskmjöl i foder</td>
<td>20</td>
<td>23</td>
<td>30</td>
<td>23</td>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Uppfödning av gris</td>
<td>5</td>
<td>10</td>
<td>40</td>
<td>35</td>
<td>10</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Uppfödning av fjäderfä och struts</td>
<td>3</td>
<td>15</td>
<td>29</td>
<td>38</td>
<td>12</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Äggproduktion</td>
<td>15</td>
<td>31</td>
<td>44</td>
<td>10</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Mjölkproduktion</td>
<td>2</td>
<td>15</td>
<td>24</td>
<td>49</td>
<td>7</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Odling av fisk och kräftdjur</td>
<td>4</td>
<td>9</td>
<td>26</td>
<td>39</td>
<td>22</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Odling av foder på gårdar utan egna djur</td>
<td>13</td>
<td>10</td>
<td>49</td>
<td>21</td>
<td>5</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Odling av kraftfoder (tes spannmål)</td>
<td>5</td>
<td>16</td>
<td>53</td>
<td>21</td>
<td>38</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Odling av grovfoder (tex hö och ensilage)</td>
<td>5</td>
<td>13</td>
<td>44</td>
<td>28</td>
<td>38</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Resurser

De finansiella resurserna för kontrollen är för liten enligt bedömningen från länsstyrelserna. Eftersom behovsanalys när det gäller personal ofta saknas är det svårt att bedöma om detta stämmer. En viktig faktor är att kontrollen är spred på många människor. I genomsnitt arbetar en medarbetare 14 procent av en årsarbetskraft med livsmedelskontroll och 6 procent med foderkontroll.
4.2.5 Utvärderingens resultat - om kontrollen är enhetlig


Kontrollen kan vara enhetlig på olika nivåer.

**Enhhetlighet på urvalsnivå** påverkar vilka företag som kontrolleras och är därmed avgörande för i vilken grad brister som finns i länet kan upptäckas.

**Enhhetlighet på genomförandenivå** påverkar i vilken grad de brister som finns på kontrollerade anläggningar upptäcks, t.ex. beroende på om kontroll sker av alla eller av en mindre andel relevanta krav.

Enhhetlighet i kontrollen uppnås bland annat genom vägledningar och gemensamma rutiner som kontrollpersonalen arbetar efter. Enhhetlighet kan också uppnås genom samsynssyftande aktiviteter, såsom parallellkontroller, jämförelser och diskussioner kring bedömningar samt i samordnade kontrollprojekt.

**Slutsats: Kontrollen är inte enhetlig i praktiken**

- Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets stödjande dokument används i stor utsträckning, vilket är en av flera förutsättningar för enhetlighet.
- Länsstyrelserna har i liten utsträckning egna dokumenterade rutiner. Sådana behövs i olika grad för att komplettera stödjande dokument från de centrala verken med rutiner för tillvägagångssätt i olika situationer.
- Kontrollanterna stämmer av kontrollfrågor med andra kontrollanter inom egen myndighet, mer sällan med kontrollanter vid andra myndigheter.
- Samsynssyftande aktiviteter i form av parallellkontroller och liknande görs uteslutande inom egen myndighet.
- En del länsstyrelser deltar i nationella samordnade kontrollprojekt på livsmedelsområdet, men inte alls på foderområdet där det inte erbjuds samordnade kontrollprojekt.
- Ovanstående indikerar att det finns vissa förutsättningar för enhetlighet framförallt inom den egna myndigheten, men förutsättningar för enhetlighet är sämre mellan länsstyrelserna. Detta påverkar hur enhetlig livsmedels- och foderkontroll är i landet.
- Flera resultat som redovisas visar också att kontrollen inte utförs enhetligt, vare sig vad gäller urval, andelen kontrollerade relevanta krav eller i upptäckten av avvikelser.
- En genomgående förklaring till brister i denna enhetlighet är olika syften med kontrollen (tvärvillkorssänd eller kontroll av alla relevanta krav). En annan förklaring är att kompetensen är ojämna mellan olika kontrollanter, beroende på vilken huvudsaklig inriktning kontrollanten har i arbetet (tvärvillkor, livsmedel, foder eller djurskydd). Ojämna kompetens mellan kontrollanter kan orsaka bedömningar i kontrollen som inte är enhetliga.
**Förutsättningar för enhetlighet**

Förutsättningar för enhetlig kontroll kan skapas genom t.ex. vägledningar, handböcker, dokumenterade rutiner och samsynsriktade aktiviteter som t.ex. skugg-/parallellkontroller och kontrollprojekt. Förutsättningar för enhetlig kontroll är inte optimala. Vägledningar från de centrala verken används, men relativt få länsstyrelser har dokumenterade rutiner exempelvis över hur information från kontrollen ska förmedlas till annan myndighet eller till ägare av kvalitetssäkringssystem eller liknande.

Samsynssyftande aktiviteter i form av avstämnings av kontrollfrågor, parallellkontroller och liknande genomförs nästan uteslutande inom den egna myndigheten. En del länsstyrelser deltar i nationella samordnade kontrollprojekt på livsmedelsområdet, men inte alls på foderområdet där det inte erbjuds samordnade kontrollprojekt. Detta sammantaget försvårar möjligheten att nå enhetlighet mellan länsstyrelser, vilket påverkar hur enhetlig livsmedels- och foderkontrollen är i landet.

**Hinder för enhetlighet**

Rapporten i sin helhet visar att den totala livsmedels- och foderkontrollen inom många områden inte är enhetlig. Det gäller till exempel urval, kontroll av andel relevanta krav eller i upptäckt/rapportering av avvikelser.

Analysen visar att en förklaring till bristande enhetlighet är att syftet med kontrollen (enbart tvärvillkorskontroll eller kontroll av alla relevanta krav) påverkar hur enhetligt resultatet blir i praktiken.

Analysen visar också att en annan förklarande faktor är olikheter mellan län, vilket kan vara kopplat till länsstyrelsernas sätt att organisera arbetet.

Vidare är kompetensen ojämn beroende på kontrollantens huvudsakliga inriktning i arbetet (tvärvillkor, livsmedel, foder eller djurskydd). Exempelvis uppgör tvärvillkorskontrollanter kompetensbrister inom många områden i livsmedels- och foderkontrollen. Ojämn kompetens mellan kontrollanter kan orsaka bedömningar i kontrollen som inte är enhetliga.

Erfarenheten visar att det tar tid att nå enhetlighet. När många arbetar liten del av sin arbetstid med livsmedelskontroll eller foderkontroll blir det rimligen inte mycket tid för kontrollanterna att få erfarenhet och kompetensutveckling eller att genomföra samsynssyftande aktiviteter.

**4.2.6 Utvärderingens resultat - om i vilken grad kontrollen ger effekt och är ändamålsenlig**

För att kontrollen ska ge effekt och vara ändamålsenlig krävs:

- att aktuella primärproducerer av livsmedel och foder är kända och registrerade med uppdaterad information
- att kontroll utförs där den gör mest nytta för livsmedels- och fodersäkerheten.
- att kontroll utförs i tillräcklig omfattning
- att medarbetare har rätt kompetens
- att eventuell bristande efterlevnad upptäcks och
- att påvisade brister åtgärdas
Slutsats: Kontrollen ger inte avsedd effekt och är därmed inte ändamålsenlig


- Det finns områden som de flesta länsstyrelser behöver kontrollera, där åtskilliga kontrollanter uppger att de varken har teoretisk kunskap eller praktisk erfarenhet, t.ex. fiskanläggningar, odling på friland av diverse grödor och flera områden inom foder.
- Kontrollerna är ofta förämända och kontrollmetoden provtagnng används normalt inte, enligt uppgifter från länsstyrelserna.
- Få avvikelser upptäcks och variationen mellan länsstyrelserna är stor.
- Färre avvikelser upptäcks i tvärvillkorskontrollen än in kontrollen av alla relevanta krav.
- Begränsat utbyte av information med systemägare för kvalitetssystem gör att brister hos företagen inte kommer till kontrollens kännedom
- Majoriteten av länsstyrelserna saknar egna mål för foderkontrollen
- Kontrollmyndigheternas uppföljning och verifiering av kontrollens effekt brister
- Åtgärder vidtas inte mot brister i den egna kontrollmyndigheten.

Kompetens

Diagram 6. I vilken grad tycker du att du har tillräcklig kompetens om ”Livsmedelslagstiftningen” för att utföra kontroll vid primärproduktionsanläggningar som producerar livsmedel eller foder? (Procent)
Bas: Medarbetare som utför kontroll efter huvudinriktning, enkät till enskilda medarbetare.

Diagram 7. I vilken grad tycker du att du har tillräcklig kompetens om ”Foderlagstiftningen” för att utföra kontroll vid primärproduktionsanläggningar som producerar livsmedel eller foder? (Procent)
Bas: Medarbetare som utför kontroll efter huvudinriktning, enkät till enskilda medarbetare.

Inom vissa områden uppger kontrollanterna att det har god kompetens, exempelvis inom uppfödning av nötkreatur och mjölkproduktion. På andra områden är kompetensen samlad på några få länsstyrelser exempelvis uppfödning av ren, odling av tvåskaliga blötdjur, produktion av groddar, uppsamlingscentraler för vegetabiliska primärprodukter och fiskmjölksinblandning i foder. Det är dock få länsstyrelser som har kontrollansvar för dessa typer av anläggningar.

Mer bekymmersamt är det att det finns områden som de flesta länsstyrelser behöver kontrollera, där åtskilliga kontrollanter uppger att de saknar både teoretisk kunskap och praktiskt erfarenhet, t.ex. honungsproduktion (biodling), fiskanläggningar, odling på frilande av diverse grödor. Även inom foderområdet finns flera områden där kontrollanterna upplever låg kompetens. Se tabellerna 2 och 3.

En förklaring till skillnaderna i kompetens mellan olika områden är att många kontrollanter har huvudsaklig inriktning på djurskydd och tvärvillkor i sitt arbete.

(Procent) Grön färg, hög kompetens > 70, Röd färg, låg kompetens > 30, Gul färg, få kända anläggningar > 30, resulterar i att röd färg inte markeras i kolumnen ’jag har varken teoretisk eller praktisk erfarenhet’

Bas: Medarbetare som utför kontroll/livsmedelskontroll (n=55), enkät till enskild medarbetare.

|----------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Jag har god teoretisk kunskap och denna bransch/
process | Jag har viss teoretisk kunskap och denna bransch/
process | Jag har god praktisk erfarenhet och denna bransch/
process | Jag har viss praktisk erfarenhet och denna bransch/
process | Jag har varken teoretisk kunskap eller praktisk erfarenhet | Finns inga kända livsmedelsanläggningar med produktion i den inriktningen | Ej svar |
| 29 | 53 | 15 | 38 | 13 | 2 | - | |
| 76 | 16 | 58 | 31 | - | - | - | |
| 62 | 31 | 47 | 29 | - | - | - | |
| 11 | 45 | 5 | 22 | 40 | 2 | 4 | |
| 60 | 27 | 62 | 16 | 4 | 5 | 2 | |
| 80 | 13 | 80 | 7 | - | - | 2 | |
| 7 | 7 | 2 | 7 | 36 | 60 | 2 | |
| 13 | 33 | 5 | 29 | 29 | 25 | 4 | |
| 13 | 31 | 4 | 24 | 51 | 2 | 2 | |
| 13 | 18 | 7 | 11 | 62 | - | 2 | |
| 84 | 9 | 75 | 9 | - | - | 2 | |
| 18 | 25 | 9 | 9 | 33 | 20 | 9 | 4 | |
| 47 | 36 | 25 | 33 | 7 | - | 4 | |
| 9 | 27 | 4 | 15 | 51 | 7 | 4 | |
| 5 | 35 | 5 | 13 | 49 | 9 | 2 | |
| 31 | 31 | 22 | 18 | 22 | 7 | 5 | |
| 27 | 33 | 20 | 22 | 22 | 7 | 4 | |
| 27 | 47 | 18 | 42 | 11 | - | 5 | |
| 9 | 13 | 9 | 5 | 35 | 44 | 4 | |
| 35 | 45 | 35 | 24 | 7 | 5 | 5 | |
| 18 | 38 | 13 | 29 | 36 | - | 4 | |
| 15 | 36 | 9 | 25 | 40 | - | 4 | 4 | |
| 18 | 35 | 15 | 20 | 42 | - | 4 | |
| 16 | 38 | 13 | 27 | 35 | - | 5 | |
| 13 | 33 | 7 | 18 | 45 | 7 | 5 | |
| 15 | 27 | 9 | 20 | 47 | - | 5 | |
| 2 | 13 | 2 | 5 | 64 | 20 | 4 | |
| 11 | 13 | 5 | 2 | 55 | 27 | 4 | |
| 7 | 22 | - | 22 | 62 | 5 | 4 | |
| 2 | 13 | 2 | 5 | 67 | 22 | 5 | |
| 5 | 13 | 4 | 11 | 65 | 16 | 4 | |
| 11 | 22 | 5 | 18 | 53 | 5 | 4 | |
Tabell 3. I vilken utsträckning bedömer du att du har teoretisk kunskap respektive praktisk erfarenhet att utföra kontroll mot foderlagstiftningen inom nedanstående produktionsinriktningar/branscher? Flera svar per produktionsinriktning/bransch möjligt. (Procent) Grön färg, hög kompetens > 70, Röd färg, låg kompetens > 30, Gul färg, få kända anläggningar > 30, resulterar i att röd färg inte markeras i kolumnen 'jag har varken teoretisk eller praktisk erfarenhet'

Bas: Medarbetare som utför kontroll/foderkontroll (n=48), enkät till enskilda medarbetare.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produkt/inriktning</th>
<th>Jag har god teoretisk kunskap om denna bransch/process</th>
<th>Jag har viss teoretisk kunskap om denna bransch/process</th>
<th>Jag har god praktisk erfarenhet om denna bransch/process</th>
<th>Jag har viss praktisk erfarenhet om denna bransch/process</th>
<th>Jag har varken teoretisk kunskap eller praktisk erfarenhet</th>
<th>Finns inga kända livsmedelsanläggningar med produktionsinriktningen i länet</th>
<th>Ej svar</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. Uppfödning av fjäderfä och struts</td>
<td>19</td>
<td>60</td>
<td>13</td>
<td>35</td>
<td>17</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Uppfödning av får och get</td>
<td>69</td>
<td>23</td>
<td>54</td>
<td>17</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>3. Uppfödning av gris</td>
<td>52</td>
<td>40</td>
<td>38</td>
<td>23</td>
<td>2</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>4. Uppfödning av hägnat vilt</td>
<td>4</td>
<td>33</td>
<td>2</td>
<td>19</td>
<td>52</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Uppfödning av häst</td>
<td>52</td>
<td>31</td>
<td>50</td>
<td>17</td>
<td>6</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>6. Uppfödning av nötkreatur</td>
<td>71</td>
<td>17</td>
<td>63</td>
<td>13</td>
<td>2</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>7. Uppfödning av ren</td>
<td>4</td>
<td>10</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>38</td>
<td>50</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>8. Uppfödning av kanin</td>
<td>13</td>
<td>27</td>
<td>10</td>
<td>15</td>
<td>35</td>
<td>21</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>9. Odling av fisk och kräftdjur</td>
<td>6</td>
<td>23</td>
<td>4</td>
<td>15</td>
<td>58</td>
<td>2</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>10. Honungsproduktion (biodling)</td>
<td>8</td>
<td>21</td>
<td>6</td>
<td>10</td>
<td>58</td>
<td>2</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>11. Mjölkproduktion</td>
<td>75</td>
<td>10</td>
<td>63</td>
<td>10</td>
<td>2</td>
<td>-</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>12. Äggproduktion</td>
<td>33</td>
<td>48</td>
<td>21</td>
<td>29</td>
<td>8</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>13. Odling av grovfoder (t.ex. hö och ensilage)</td>
<td>63</td>
<td>23</td>
<td>52</td>
<td>19</td>
<td>4</td>
<td>-</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>14. Odling av kraftfoder (t.ex. spannmål)</td>
<td>48</td>
<td>35</td>
<td>38</td>
<td>25</td>
<td>8</td>
<td>-</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>15. Foderanläggning som blandar in läkemedel (t.ex. zinkoxid) i foder</td>
<td>4</td>
<td>27</td>
<td>2</td>
<td>17</td>
<td>56</td>
<td>13</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>16. Foderanläggning som blandar in tillatade additiviteter (t.ex. vitaminer eller kocciostatica) i foder</td>
<td>4</td>
<td>35</td>
<td>2</td>
<td>17</td>
<td>50</td>
<td>13</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>17. Foderanläggning som blandar in fiskmjöl i foder</td>
<td>2</td>
<td>19</td>
<td>2</td>
<td>13</td>
<td>65</td>
<td>15</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>18. Foderanläggning som har direkttorkning av foder</td>
<td>13</td>
<td>33</td>
<td>15</td>
<td>10</td>
<td>40</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>19. Foderanläggning som har egen import/infrsäl av riskrövaror avseende salmonella eller aflatoxin</td>
<td>4</td>
<td>8</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>65</td>
<td>23</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Kontrollmetodiken påverkar**

Kontrollerna är oftast föranmälda. Värdet av föranmäld kontroll bör bedömas för olika typer av kontroller. Vid val av till exempel revision som kontrollmetod är föranmälan av kontrollen aktuellt. Fördelarna med den förbättrade kontrollsituation som föranmälan skapar måste vägas mot nackdelarna då brister inte upptäcks när möjlighet finns att dölja eventuella brister och fusk innan kontrollanten kommer.

I intervjuer med primärproducenterna anser dessa att föranmälan är ett måste, något annat signalerar misstroende. Föranmälan är viktig för att skapa en bra kontrollsituation, där primärproduceren får förtroende för kontrollanten, ”öppnar” sig och berättar om och visar sin verksamhet.
Kontrollmetoden provtagning används normalt inte av länsstyrelserna, trots att den kan vara en viktig metod för att kartlägga hur situationen ser ut i landet som helhet inom ett kontrollområde.

**Brister upptäcks inte**

En lägre andel avvikelser upptäcks inom tvärvillkorskontrollen än inom annan planerad kontroll, se diagram 8. Det kan finnas flera orsaker till detta, både att tvärvillkorskontrollen spänner över färre rapporteringspunkter/krav och att principerna för vilken typ av avvikelser som registreras skiljer sig mellan tvärvillkorskontroll och riskbaserad kontroll.

**Diagram 8. Andel kontroller med avvikelse* vid planerad livsmedelskontroll utförd 2015 per kontrollorsak och prioritetsklass. (Procent)** Prioritetsklass 4 för tvärvillkorskontroll och stickprov redovisas inte, p.g.a. att mycket få kontroller utförts här.

* exklusive avvikelser gällande att anläggningen inte är registrerad (rapporteringspunkt 19.1)

Källa: Länsstyrelsernas myndighetsrapportering till Livsmedelsverket
Variationen i andel kontroller med avvikelse mellan olika länsstyrelser är stor, se figur 2. Det är inte sannolikt att denna variation i första hand beror på att företagens status skiljer sig mellan olika län. Förklaringar kan vara skillnader i sättet att utföra kontroll och kontrollanternas varierande kompetens. Nästan hälften (n=9) av länsstyrelserna rapporterade inte någon avvikelse vid planerad tvärvillkorsskontroll under 2015, utöver avvikelse på grund av att kontrollerad anläggning inte var registrerad.

**Figur 2. Geografisk fördelning av andel kontroller med avvikelse* vid planerad livsmedelskontroll utförd 2015 per kontrollorsak.** Ju mörkare färg desto högre andel kontroller med rapporterade avvikelser. I län markerade med grå färg är inga kontroller med avvikelser rapporterade. Kalmar och Uppsala län är markerade i grå färg för kontrollorsak planerad livsmedelskontroll, riskbaserat urval och stickprov då endast 2 respektive 3 kontroller är genomförda. Bas: Planerad livsmedelskontroll, riskbaserat urval och stickprov (n=433), Planerad livsmedelskontroll, enbart tvärvillkor (n=488)

* exklusive avvikelser gällande att anläggningen inte är registrerad (rapporteringspunkt 19.1)

Andelen kontroller med avvikelse varierar mellan olika länsstyrelser från 0 till 56 procent.

Ju mörkare färg desto högre andel avvikelser
Begränsat utbyte av information med systemägare för kvalitetssystem innebär att brister som iakttas inom systemet inte nödvändigtvis kommer till kontrollmyndighetens kännedom. Kontrollanter kan vid kontroll ta reda på om företaget följer ett kvalitetssäkringssystem. Informationen läggs in i registret över anläggningarna, men påverkar inte kontrollen i någon större utsträckning, eftersom kunskapen om systemen är så låg.

**Uppföljning sker hos företagen, men myndigheterna följer inte upp sin egen verksamhet**

Länsstyrelserna följer inte alltid upp avvikelser hos enskilda företagare eller dokumenterar inte alltid sådan uppföljning. Länsstyrelserna har ofta ingen uppföljning eller utvärdering av den sammantagna kontrollens effekt vid den egna kontrollmyndigheten. Det går inte alltid att verifiera att brister avhjälpas. Upplevelsen bland länsstyrelsernas medarbetare är att åtgärder inte vidtas mot brister i den egna verksamheten.

4.2.7 **Förbättringsförslag från länsstyrelserna**

Flera länsstyrelser har lämnat förbättringsförslag avseende exempelvis resurser och organisation. Nedan följer några citat hämtade från enkät besvarad av kontaktpersoner utvalda av enskilda länsstyrelser:

"**För att arbetet inom området ska kunna bedrivas på den nivå som är önskvärd och efterfrågad krävs förstärkta ekonomiska resurser till länsstyrelserna**"

"Idag arbetar ofta varje kontrollant med enbart en liten del av en tjänst med kontroll av livsmedel. Området är väldigt stort vilket innebär att det kan vara svårt att upprätthålla en bra kompetens. En fördel kunde vara att tillsynen koncentreras."

"När man pratar/skriver om tvärvillkor bör man inte automatiskt likställa det med offentlig kontroll av foder och livsmedel i primäraproduktionen. Tvärvillkor är en stödkontroll med utgångspunkt att stöd ska inte utbetalas till fullo om man inte följer vissa regler, alla regler ger inte avdrag."

"**Vilken personal ska vi rekrytera? ... För att jobba med foder och livsmedel i primäraproduktionen krävs att du är väl insatt i de olika verksamheterna, kan lagstiftningen och kan myndighetsarbete. Hela arbetsområdet behöver göras mer attraktivt... Det har lagts alldeles för mycket fokus på djurskyddskontrollen.**"

Även enskilda medarbetare har lämnat förbättringsförslag. Flera av dessa handlar om helhetssyn.

"**Otröligt krångligt upplägg som det är idag. Svårt att få ett helhetsgrepp kring området och hur vissa delar går ihop med tvärvillkoren och vissa inte. Svårt att ha tillräcklig kunskap inom så skilda områden som nötkreatur och tomater.**"

"**En generell översyn av de kontrollområden som läggs på Länsstyrelserna i sin helhet. I dagsläget konkurrerar områden som djurskydd, livs och fodertillsyn i primäraproduktion, samordning av kommunalt livsmedelstillsyn, tillsyn av djurhälspersonal, smittskydd, tvärvillkorskontroll med mera om samma stadsanslag. Såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket styr på olika sätt hur och vilken tillsyn länsstyrelserna ska göra utan att det finns en tydlig koppling till resurstilldelning och prioritering mellan områden. Ambitionen inom området primäraproduktion kan mycket väl finnas men konkurrens MELLAN tillsynsområden är en stor utmaning. Just när det gäller livsmedel och foder (t
ex spannmålsodling) är ju dessutom kontrollobjekten ofta samma objekt. Trots det finns det separat checklista från SJV och separat från SLV och dessutom ska kontrollresultatet sedan läggas in i olika system. Tidsödande och tillför inget värde men tar onödig tid som skulle kunna användas till annat.”


4.3 EU-revisorernas kritik

4.3.1 EU-revisioner av kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen

GD SANTE utför revisioner av medlemsstaternas offentliga kontroll i livsmedelskedjan. Revisionerna innebär granskning av kontrollmyndigheterna och deras kontroll av företagare ute i landet. Revisorerna fokuserar ofta på ett specifikt område, t.ex. restsubstanskontroll av livsmedel eller kontroll av foder, men det förekommer även övergripande revisioner av ett lands kontrollsystem.


Nedan beskrivs några av de iakttagelser och slutsatser som framkommit vid revisioner av kontrollen av primärproducenter de senaste åren.

Revision avseende mikrobiell säkerhet vid primärproduktion av livsmedel av icke-animaliskt ursprung

Hösten 2015 besökte Sverige för en revision angående kontrollsystemet avseende mikrobiell säkerhet vid primärproduktion av livsmedel av icke-animaliskt ursprung. Revisionen omfattade groddning av frön samt produktion av bär och bladgrönt. Samtliga är produkter som orsakat ett stort antal livsmedelsutbrott de senaste åren. EFSA har antagit flera vetenskapliga yttranden om risker med patogener som kan kontaminera sådana livsmedel. Revisorerna skriver i sin rapport om denna kontroll i Sverige, att generellt finns ett system för riskbaserad kontroll av primärproducenter av livsmedel av

3 GD (SANTE) Rapport 2015-7459 om en revision utförd i Sverige för att utvärdera systemet för offentlig kontroll avseende mikrobiell säkerhet vid primärproduktion av livsmedel av icke-animaliskt ursprung.

4 EFSA står för European Food Safety Authority, Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet.
icke-animaliskt ursprung för att säkra förebyggande av mikrobiologisk kontaminering. Det finns ett
nyinrättat nationellt registreringsystem för samtliga primärproducenter och anläggningar som
producerar groddar. Detta underlättar tillämpningen av riskbaserad kontroll för den aktuella typen av
anläggningar. Alla primärproducenter var dock inte registrerade vid revisionstillfället. Inte heller var
samliga groddanläggningar godkända, men hade ändå tillstånd att fortsätta verksamheten.

I länsstyrelsernas elektroniska registreringssystem, Primör, är primärproducenterna skyldiga att lämna
uppgifter om produktionsvolymen och den huvudsakliga grödan som produceras vid tidpunkten för
registreringen. Denna information utgör grunden för riskbaserad metod och planering av offentlig
kontroll. Ytterligare information t.ex. om tredjeparts.certifiering kan lämnas, men uppgiften är frivillig.
Deltagande i kvalitetssäkringssystem påverkar företagets placering i erfarenhetsmodulen.

Revisorerna konstaterar att de behöriga myndigheterna inte tar några offentliga prov i samband med
kontroll av primärproducenter, trots att den nödvändiga laboratoriekapaciteten finns. En rapport
upprättas efter varje kontroll och företagaren får en kopia.

Revisions rapport om kontroll av fiskeriprodukter

Från en revision på fiskeriområdet våren 2015, konstateras att kontrollsystemet gör det endast delvis
mågot för behöriga myndigheter att lämna tillräckliga garantier i fråga om livsmedelsäkerhet hos
fiskeriprodukter. I synnerhet kan Sverige inte lämna tillräckliga garantier för att fet fisk från
Östersjöområdet som överskrider EU:s gränsvärden för PCB/dioxiner inte säljs till andra EU-
medlemsstater. Mindre än 10 procent av fiskefartygen var registrerade hos länsstyrelserna.
Länsstyrelserna ansvarar för att kontrollera hygienförhållandena vid landning av fiskeriprodukter samt
kontroll av fiskefartyg (inte kyltankbåtar), men kontrollsystemet täcker generellt inte dessa.

Revisorer konstaterar i sin granskning av kontroll av restsubstanser och främmande ämnen samt hantering av
veterinärmedicinska läkemedel

Revisorerna konstaterar att planering av övervakning av restsubstanser är puntat till och omfattande, och bidrar till effektiva
kontroller. Den försvagas emellertid av att biodlare inte är registrerade samt ofullständiga uppgifter
från registreringen om uppsamlingsanläggningar för honung, vilket kan leda till att provtagningen,
som administreras av Livsmedelsverket, inte kan riktas mot de lämpligaste livsmedelsföretagarna.
Kommentar till rapporten är att de har gett länsstyrelserna i uppdrag att se till att alla kända
livsmedelsföretag i primärproduktionen är registrerade.

Provtagning på vattenbruk, som utförs av länsstyrelserna på Livsmedelsverkets uppdrag, bör vara
annonserade. Dock annonserar länsstyrelsernas personal provtagningen 24 timmar i förväg.
Länsstyrelserna utför kontroll av veterinärmedicinska preparat på gårdar och i den del som görs enligt
Livsmedelsverkets anvisningar med inriktning på kraven i förordning (EG) nr 853/2004, sker
kontrollen utan förvarning. Däremot förannonseras kontrollen av användningen av
veterinärmedicinska preparat, med 24 timmars varsel, enligt Jordbruksverkets anvisningar.

---

5 GD (SANTE) Rapport 2015-7462, om en revision utförd i Sverige den 18-29 maj 2015 för att utvärdera det
befintliga kontrollsystemet för livsmedelssäkerhet vid produktion och utsläppande på marknaden av
fiskeriprodukter.
6 GD (SANTE) Rapport 2015-7512, om en revision utförd i Sverige den 9-18 juni 2015 för att utvärdera
kontrollen av restsubstanser och främmande ämnen i levande djur och animalieprodukter, inklusive kontroller
av veterinärmedicinska läkemedel.
Revisorernas slutsats är att förannonsera kontrollen inte är i linje med artikel 3.2 i förordning (EG) nr 882/2004, och försvagar kontrollens effektivitet.

Revisorerna konstaterade att förekomst av juverinflammation, som registrerats vid besiktning efter slakt, och som skulle kunna ge upphov till misstankar om att djuren behandlats med veterinärmedicinska substanser, inte föranledde provtagning från länsstyrelsens sida. Länsstyrelsens personal kunde inte beskriva vilka åtgärder som skulle vidtas vid avvikande resultat. Personalen hade bristande kunskap och kände inte till några dokumenterade förfaranden för sådan uppföljning. Slutsatsen är att de få prover som tagits till misstanke, trots motiverade belägg för att utföra provtagning, och avsaknad av utbildning av nyare personal vid länsstyrelserna, kan minska effektiviteten i kontroll av restsubstanser.

Revision av kontroll av bekämpningsmedel


4.3.2 Slutsatser om kontrollen är riskbaserad

- Alla företag är inte registrerade t.ex. fiskefartyg, biodlare och kan därför inte tas ut för kontroll.
- Ofullständiga uppgifter om företagen med anledning av att myndigheterna inte delar register med varandra, medför svårigheter att rikta kontrollen dit den bäst behövs d.v.s. att kontrollen är riskbaserad.

4.3.3 Slutsatser om kontrollen ger effekt och är ändamålsenlig

- Kontroll utförs inte inom alla områden, t.ex. landningskontroll av fisk, kontroll av fiskefartyg, spånbarhet fisk, vid misstanke om veterinärmedicinsk behandling.
- Provtagning används sällan som kontrollmetod och ibland saknas provtagningsutrustning vilket påverkar kontrollens effekt negativt.
- Förannonerade kontroller försvagar kontrollens effekt.
- Bristande kunskap hos kontrollpersonalen kan minska effektiviteten i kontrollen.
- Avsaknad av dokumenterade rutiner kan minska effektiviteten i kontrollen.

---

5. Inspiration från andra EU-medlemsstater


5.1 Organisation av kontrollen

Medlemsstatsenkäter

Av enkättsvaren från medlemsstaterna framgår att ansvaret för planering av antal och typ av kontroller i merparten av länderna (10 av 16) ligger hos en central myndighet. Det är lika vanligt att ansvaret för att bestämma vilka anläggningar som ska kontrolleras ligger hos en central myndighet som att det ligger på regionala eller lokala myndigheter.

I länder där ansvaret att bestämma vilka specifika anläggningar som ska inspekteras ligger på den lokala nivån finns i flertalet länder möjlighet att använda åtgärder för att få rättelse när en lokal myndighet inte utför sitt uppdrag.

I sju av sexton länder är offentlig kontroll delegerad till kontrollorgan och i merparten av fallen handlar det om ekologisk produktion.

Medlemsstatsbesök

I likhet med många andra medlemsstater finns i Danmark och Finland en central myndighet för kontroll i hela livsmedelskedjan, Fødevarestyrelsen respektive Evira. Den centrala myndigheten har det övergripande ansvaret för bland annat den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärporductionen.

Danmarks organisation

**Finlands organisation**

Kontrollen utförs i Finland av regionala eller lokala kontrollmyndigheter. Foderkontrollen och tvärvillkorskontrollen av foder och livsmedel är uppdelad på de olika regionala myndigheterna. 15 regionala myndigheter, ELY centraler (Närings-, trafik och miljöcentralerna), är specialiserade på växtodling och sex regionala myndigheter, AVI (Regionförvaltungsverken), är specialiserade på livsmedelsproducerande djur. AVI ansvarar även för kontroller av djurhälsa, smittskydd och användningen av läkemedel. Evira (Livsmedelsäkerhetsverket) ansvarar för planering och ledning av livsmedel- och foderkontrollen. Mavi (Landsbygdsverket) ansvarar för planering och kvalitetsgranskning av tvärvillkorskontrollen. Mavi är även utbetalande myndighet.

Jord- och skogsbruksministeriet MMM
MAVI = Landsbygdsverket
LUKE = Naturresursinstitutet
ELY = Närings-, trafik- och miljöcentralen
RFV = Regionförvaltningsverket
Kommunerna - Kontaktuppgifter av hälsoinspektörer i kommunerna

Försvarsministeriet PLM
Försvarsmakten

Social- och hälsovårdsministeriet STM
THL = Institutet för hälsa och välfärd
Fimea = Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
Valvira = Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
STUK = Strålsäkerhetscentralen

Arbets- och näringsministeriet TEM
KUV = Konsumentverket
KTK = Konsumentforskningscentralen
Tukes = Säkerhets- och kemikalieverket

Finansministeriet
Tullen
Tullaboratoriet

5.2 Koordinering och samordning av kontrollen

Medlemsstatsenkäter

Jämfört med Sverige är det i andra länder mindre vanligt att samma inspektör gör flera olika typer av kontroller, t.ex. livsmedel och foder eller animalier och vegetabilier.

Enligt svaren är det vanligast med uppdelning mellan inspektörer som kontrollerar foder och inspektörer som kontrollerar livsmedel. Uppdelningen är antingen administrativ (kontrollen ligger på olika enheter) eller sker genom specialisering inom en administrativ enhet (samma inspektör utför bara en av kontrolltyperna).

På motsvarande sätt är det vanligast med en uppdelning mellan inspektörer som kontrollerar animalieproduktion respektive vegetabilieproduktion.

Däremot är det mera jämnt fördelat mellan att samma personer kan utföra både offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll respektive att personerna specialiserar sig på antingen offentlig kontroll eller tvärvillkorskontroll.

När kontroll av samma anläggning sker av flera olika myndigheter/avdelningar är det dominerande sättet för informationsutbyte mellan berörda myndigheter/avdelningar att information utbyts vid behov, det vill säga när avvikelser noteras. Informationsutbytet är mindre frekvent vad gäller information från privata kontrollorganisationer till kontrollmyndigheter om kontrollresultat från frivilliga kvalitetssäkringssystem.

Medlemsstatsbesök


Danmark har lite eller inget informationsutbyte mellan privata kontrollorganisationer och kontrollmyndigheter när det gäller kontrollresultat från frivilliga kvalitetssäkringssystem.

I Finland samordnas kontrollen av foder helt med kontroll av tvärvillkoren. Även flera andra kontrollområden inom den offentliga kontrollen samordnas helt eller delvis med kontrollen av
tvärvillkor och sker då vid ett och samma kontrolltillfälle. AVI samordnar livsmedelskontroll på livsmedelsproducerande djur med andra kontroller som görs på livsmedelsproducerande djur.

Det görs även ett extra urval av Evira då urvalet av tvärvillkorskontroller inte ger tillräckligt med lantbruk för kontrollen av sektorslagstiftningen (djurskyddskontrollen).

I Finland används ett IT-system, KUTI, som omfattar information/informationsutbyte från livsmedelskontroll och även information om primärproduktionen. Foder och foderkontroll omfattas inte av detta IT-system. IT-systemet används dock ännu inte fullt ut men kan användas för planering, rapportering och uppföljning av kontrollen. Tidegare fanns informationen enbart på kommunal nivå men i fortsättningen kommer informationen om kontrollverksamheten vara tillgänglig på såväl lokal, regional och som nationell nivå.

I Finland finns inget informationsutbyte mellan privata kontrollorganisationer och kontrollmyndigheter när det gäller kontrollresultat från frivilliga kvalitetssäkringssystem eftersom anslutningsgraden till frivilliga kvalitetssäkringssystem är låg i primärproduktionen.

5.3 Riskbaserad kontroll

Medlemsstatssenkäter


Så som frågan i enkäten är ställd kan man dock inte säga om det är en liten del offentlig kontroll i förhållande till tvärvillkorskontroll och om det i så fall i likhet med i Sverige är tvärvillkoren som styr merparten av kontrollen av livsmedels- och foderanläggningar medan offentlig kontroll (vilken är riskbaserad) är en mindre del.

Medlemsstatsbesök

Ett fastlagt kontrollinterval för vissa verksamheter är betydligt mer vanligt i Danmark och Finland, men förekommer i Sverige i princip bara för de som säljer opastörerad mjölk direkt till konsument.


I Finland används fasta kontrollfrekvenser för livsmedelskontrollen i branscher med högre risk, t ex av mjölkproducerer som säljer opastörerad mjölk, groddar, fiskodlingar, bladgrönsaker och växthusodlad produkter. Andra branscher kontrolleras vid registrering och efter behov. Kriterier som

I Finlands IT-system KUTI kategoriseras kontrollresultaten i fyra kategorier, A-D, vilka styr kontrollfrekvensen. Kategori A-B anger låg risk och C-D högrisk och styr kontrollbehovet.

Varken i Danmark eller i Finland tar myndigheterna hänsyn till privata kvalitetssäkringssystem som en del av den riskbaserade kontrollen. Anslutningen till vissa system är dock vanliga i framför allt Danmark och förändringar kan komma att ske. Det främsta skälet till att de danska myndigheterna inte tar hänsyn till systemen är att de inte omfattar alla relevanta krav i lagstiftningen.
5.4 Kontrollens effekt

Medlemsstatsenkäter

Enkätsvaren ger inte något tydligt svar på vår fråga kring verifiering av kontrollens effekt.

Enligt medlemsstatsenkäten är de mest förekommande sättet att verifiera effekten av den offentliga kontrollen att man utför revisioner samt bevakar och utvärderar andelen avvikelser. Vidare nämns att avvikelser följs upp eller att kontrollens effekt verifieras med hjälp av parallellkontroller eller liknande.

Medlemsstatsbesök

I Danmark verifieras kontrollens effekt i första hand genom uppföljning av antal utförda kontroller i förhållande till det planerade antalet kontroller samt andelen avvikelser. Man arbetar i team och utför parallellkontroller. Varje år görs 3-4 kontroller där en revisor följer med ut på kontrollen för att säkerställa likvärdigheten i kontrolen över landet.

Avvikelser som upptäcks vid en tvärvillkorskontroll av NaturErhvervstyrelsen följs i Danmark upp av Födevarestyrelsen om det är brister som leder till sanktioner inom djurvälfärd och djurhälsa.

Samordningen av olika kontroller inom den offentliga kontrollen och kontroller av tvärvillkor framhålls av Finland som en verifikation på effektiv kontroll.

Mavi (Landsbygdsverket) som genomför kvalitetskontroller på ELY-centralerna (Närings- trafik och miljöcentralerna) omfattar granskning av kontrollanternas utförda kontroller inom tvärvillkorsområdet.

I Finland följs brister konstaterade i tvärvillkorskontrollen upp i den offentliga kontrollen.

5.5 Kunskap och kompetens

Medlemsstatsenkäter

Kontrollanterna i medlemsstaterna är vanligen specialiserade, så som beskrivs under avsnittet om koordinering och samordning av kontrollen.

Utmaningen att säkerställa tillräcklig kompetens för kontrollen av den bredd av verksamheter som finns i primärraproduktionen möts enligt enkätsvaren med vägledning, utbildning, erfarenhetsutbyte och specialisation.

När det gäller specialisering nämns att en särskild grupp inspektörer har inrättats för ovanliga verksamheter, nationella nätverk med experter för ett område, att vissa regioner specialiserar sig på vissa områden och ger stöd till andra regioner inom de områdena.

Se även kommentar om specialisering under rubriken Koordinering och samordning av kontrollen.
**Medlemsstatsbesök**


Myndigheterna ordnar även introduktionsutbildningar för nyanställd personal, går parallellt med en erfaren kollega, ordnar regelbundet kalibreringskurser och genomför parallellkontroller. Utbildningarna är gemensamma för alla kontrollanter, oavsett om de utför tvärvillkorskontroll eller offentlig kontroll. Personalomsättningen är dock låg och få nyanställningar sker.

I Finland har livsmedelssäkerhetsverket Evira huvudansvaret när det gäller utbildningar inom livsmedelskedjan. Regionförvaltningsverken anordnar även utbildningar för de lokala myndigheterna. Varje myndighet organiserar själva uppföljningen av genomförda utbildningar. Kontrollen utförs i dagsläget av många personer anställda vid olika myndigheter, kommuner, AVI och ELY-centers.


### 5.6 Finansiering av offentlig kontroll

**Medlemsstatsenkät**

Enligt resultaten från enkäten till medlemsstaterna förekommer det att den offentliga kontrollen i primärproduktionen är avgiftsfinansierad. Det vanligaste är dock att det finns offentliga medel för hela eller en del av finansieringen av den offentliga kontrollen i primärproduktionen. För 9 av 15 länder bedöms svaren som att ordinarie kontroll inte kostar något för primärproducenten.

**Medlemsstatsbesök**

Både Danmark och Finland har blandad finansiering av den planerade offentliga kontrollen i primärproduktionen, dvs. den finansieras både genom avgifter och genom anslag.

I Danmark finansieras kontrollen dels genom en årlig registeravgift som betalas till det ”Centrale HursdyrbrugsRegister” och dels genom anslagsmedel. Kontrollen av tvärvillkor finansieras genom anslag.

I Finland finansieras den offentliga foderkontrollen och tvärvillkorskontrollen genom anslag. För den offentliga livsmedelskontrollen har de lokala kontrollmyndigheterna möjlighet att ta ut en årlig kontrollavgift.
5.7 Kontrollfrekvens

*Medlemsstatsenkäter*

I 7 av 9 stater är kontrollfrekvenserna sådana att mellan 3 – 10 procent av det totala antalet registrerade livsmedelsföretagarna får besök per år. När det gäller högriskverksamheter är det vanligast att högriskverksamheter kontrolleras en gång per år eller oftare.

I 8 av 11 stater är kontrollfrekvenserna för foderkontrollen sådan att < 1 - 5 procent av det totala antalet registrerade foderföretagarna får kontroll per år.

Flera stater har för såväl livsmedelskontrollen som foderkontrollen upptaget att man inte känner till kontrollfrekvensen.

*Medlemsstatsbesök*

I både Danmark och Finland har man fasta kontrollintervall för vissa branscher. I Danmark kontrolleras 50 procent av alla äggproducenter varje år och kontrollfrekvensen för mjölkbesörjningar är 5 procent. I Finland kontrolleras t.ex. mjölkproducenter som säljer opastörsabaserad mjölk årligen, övriga företagare med livsmedelsproducerande djur kontrolleras vart 5:e år och bladgrönsaker och växtthusodlingar kontrolleras en gång vart 3-5:e år. Branscher med lägre risk kontrolleras vid registrering och efter behov.

5.8 Föranmälan av kontroller

*Medlemsstatsenkäter*

Kontroll utan förvarning dominerar inom livsmedels-, foder- och tvärvillkorskontroll.

*Medlemsstatsbesök*

Kontroll utan förvarning, eller anmäld mindre än två timmar i förväg, dominerar även i Danmark och Finland. Undantaget är foderkontrollen i Finland, där gränsen mindre än två dagar i förväg tillämpas istället för som livsmedel mindre än två timmar i förväg.

I Danmark får kontrollen föranmälan om myndigheten haft en eller flera ”bomkörningar”. Både i Danmark och Finland anser man att föranmälda kontroller kan vara att föredra framför allt vid små och avlägsna förägare.

5.9 Tolkning av gränser för registrering av livsmedelsanläggningar

*Medlemsstatsenkäter*

Av enkäten till medlemsstaterna framgår att undantag från registrering av livsmedelsanläggningar, enligt vad som kan göras med gällande regelverk, tillämpas av flertalet medlemsstater. Kriterier som används för att avgöra när en anläggning inte ska registreras är till exempel produktion som bara används för egen konsumtion, de som säljer små mängder direkt till slutanvändare (i vissa fall var
försäljning knuten till produktionsplatsen) eller till en lokal detaljhandel som säljer direkt till slutanvändare.

Ur enkäten framgår att gränsen för när en primärproducent är att betrakta som livsmedelsföretag i de flesta fall är lågt satt. De flesta anger t.ex. att den som producerar ägg från 20 höns ska vara registrerad.

**Medlemsstatsbesök**

I Danmark och Finland registreras alla livsmedelsföretagare med livsmedelsproducerande djur, såvvida de inte uteslutande har livsmedel för egen konsumtion.

Både Danmark och Finland gör, i enlighet med bestämmelserna i hygienförordningarna, undantag från krav på registrering av livsmedelsanläggningar som levererar små mängder primära produkter direkt till konsumenter och till lokala detaljhandelsanläggningar. Reglerna har stora likheter med de svenska reglerna. I Finland behövs t.ex. inte någon anmälan om primäraproduktion om jakt, överlåtande av frilevande vilt till konsumenten eller plockning av vilda växter eller vild svamp.

**5.10 Styrkor**

**Medlemsstatsenkäter**

Flera länder lyfter fram följande styrkor:

- kompetent personal (4 svar),
- att organisationen för foder och livsmedelskontroll i primärproduktionen ryms inom en myndighet eller i alla fall inom en central myndighet (3 svar),
- det finns register över primäriproducenter (3 svar),
- bra riskvärdering (1 svar),
- det riskbaserade arbetssättet (1 svar)
- delning av kontrollresultat för att underlätta urval av anläggningar (1 svar)
- nationella experter inom ett område (1 svar)
- väl inarbetat kontrollsystem (1 svar)
- bra verifieringssystem (1 svar)

**Medlemsstatsbesök**

Danmark lyfter fram kunnig personal som en av sina styrkor, att kontrollanterna har lantbruksutbildning, att de har möjlighet att vara specialiserade och att man har ett välutvecklat system för utbildning och kompetensutveckling. Även att arbeta i regionala team med fokus på vissa branscher bedöms som en styrka och att det finns bra stöd och vägledningar från den centrala myndigheten.

Danmark anser att de har bra heltäckande register eftersom de når de flesta som ska vara registrerade antingen genom registrering av djur eller av gödselberäkning. Danmark har ett centralt register som omfattar både livsmedels- och foderanläggningar med primäraproduktion, livsmedelsanläggningar i leden efter primäraproduktionen samt besättningsupplysningar, Landbrugsindberetning.dk.
Kompletterande foderupplysningar ingår i registret, t.ex. om förblandningar och fiskmjöl. Registret är ett samarbete mellan Naturförherrvstyrelsen och Födevarestyrelsen. Genom ”mina sidor” uppdaterar företagen årligen informationen i registren. Alla djurhållare ska vara registrerade både som foder- och som livsmedelsföretag inom primärproduktionen om syftet är att släppa ut livsmedel direkt på marknaden eller vidare i livsmedelskedjan. För registrering av livsmedelsföretag med primärproduktion av vegetabilier ska verksamheten ha en viss kontinuitet och viss grad av organisation (mer än 10 gånger och mer än 30 dagar per år).

Olika kontroller samordnas i hög utsträckning, flera kontrollanter kan delta vid samma kontrolltillfälle vilket leder till färre kontrollbesök per anläggning, bättre kompetens och mer enhetlig kontroll. Förutom kontroll arbetar man med branschriktlinjer m.m. för att underlätta för företagen.

Som styrka lyfter Finland fram att de sedan årsskiftet har ett centralt IT-stöd för registrering, planering, rapportering och uppföljning av kontroll och åtgärder som företagaren gör som även omfattar livsmedelsföretag med primärproduktion. Systemet är gemensamt för alla kontrollmyndigheter och kan vidareutvecklas till att omfatta foder och tvärvillkor. Finlands omorganisation 2019 kommer även att underlätta samordning, samverkan och vägledning till de operativa kontrollmyndigheterna.

5.11 Svagheter/Utmaningar

Medlemsstatsenkäter

Som stora utmaningar för kontrollen nämns bland annat bristande resurser och att upprätthålla kompetens och ett harmoniserat arbetssätt inom primärproduktionens många olika områden.

Flera lyfter fram bristande resurser som en utmaning. För få kontrollanter i förhållande till antalet primärproducenter och svårigheter att hinna med planerade kontroller. Även behovet av information till primärproducenter som ska förstå reglerna är stort. Det är en utmaning att ha kontroll över läget med så lågt antal kontroller.

Flera nämner även svårigheter med att inom så många områden ha kompetens och ett harmoniserat arbetssätt.

Dessutom nämns bland annat behov av bättre riskvärderingar för vissa patogener samt bättre kunskap om hur de ska hanteras, sätt för att på ett effektivt sätt samla in data från kontrollen, att koordinera arbetet när det bedrivs på flera olika nivåer av myndigheter, att upprätta register, att ha ett kontrollprogram som är anpassat till förutsättningarna i olika områden, att möta en förändrad miljö för foder och livsmedelssektorn (längden på livsmedels- foderkedjan, emerging diseases/hazards, bedrägerier).

Medlemsstatsbesök

Danmark menar att det är svårt att hitta och komma i kontakt med de mindre frukt- och grönsaksodlarna och bedömer att många därför troligen saknas i registret. Information om de registrerade frukt- och grönsaksodlarna behöver också förbättras för att en bra riskbaserad kontroll ska kunna bedrivas. De flesta kontroller omfattar därför i dagssläget livsmedelsproducerande djur. Man nämner även att tvärvillkorskontrollen styr urvalet av kontrollobjekt och att man skulle föredra mer riskbaserad kontroll.

Utöver de svårigheter och utmaningar som tas upp i enkäten nämner Evira utmaningen med att säkerställa att alla branscher kontrolleras regelbundet.

Både Finland och Danmark menar också att tvärvillkorskontrollen styr urvalet av anläggningar för offentlig kontroll för mycket.

6. Förslag till förändringar och dess konsekvenser

6.1 Inledning


Förslagen medför inget behov av förändrad organisation eller ansvarsfördelning i Sverige. Länsstyrelserna har under arbetets gång fått möjlighet att lämna synpunkter på förslagen. Åtgärdsförslagen har även diskuterats med en referensgrupp med branschföreträdare, som har fått möjlighet att lämna synpunkter. Samtliga förslag är i linje med flera av de synpunkter som framkommitt i denna dialog.

I avsnitten nedan redovisas förslag till förändringar inklusive konsekvenser av förslagen. De redovisas i fyra huvudgrupper:

- Bättre riskbaserad kontroll
- Ökad kompetens och mer enhetlig kontroll
- Möjlighet att samordna den offentliga livsmedels- och foderkontrollen med tvärvillkorskontrollerna
- Utökad samordning av offentlig livsmedels- och foderkontroll

Vissa av delförslagen är avhängiga mellan varandra inom respektive huvudgrupp. Det finns också sambandsförhållanden mellan huvudgrupperna. För att kunna hålla sammanställningen så översiktlig som möjligt är varje delförslag placerat där det bedöms vara mest relevant.
Det finns också en övergripande analys avseende nyttor och kostnader som är gjord. Förslagen till lösningar har nyttovärderats och det finns en grov uppskattning till kostnaderna för förslagen. Att kartlägga effekterna mer detaljerat och analysera vinsterna för varje aktör är ett omfattande arbete. En mer detaljerad bedömning behöver därför göras om kostnader och nyttor mer i detalj i ett senare skede innan man beslutar om att ta åtgärderna vidare.

De flesta åtgärdsförslag äger de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Andra förslag riktar sig mot länsstyrelserna.

**Resurser och finansiering**

För genomförande av förslagen krävs sammantaget stora resurser från de centrala kontrollmyndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket och i vissa delar även från länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA). Det ökade resursbehovet är till största delen kopplat till den grupp av förslag som syftar till en mer riskbaserad kontroll, men även övriga förslag kräver mer resurser än nuvarande. Förslagen omfattar bland annat två större utredningar som sannolikt kan ta ett flertal årsarbetskrafter i anspråk. Huruvida dessa finns inom befintliga resurser och kan hittas genom omprioriteringar kan avgöras först när en mer detaljerad ekonomisk kalkyl har gjorts.

Förslagen bedöms inte medföra ökade kostnader för primärproducenterna.

### 6.2 Bättre riskbaserad kontroll

#### 6.2.1 Riskklassificeringsmodell (Prioriteringsmodell)

**Förslag:** Nuvarande modell och vägledning för riskklassificering av livsmedelsföretag och foderföretag i primärproduktionen ska utvecklas och förenklas. En omarbetning av dessa ska göras för att Sverige har en väl fungerande och lättanvänd modell för klassning av livsmedelsföretag och foderföretag och priniciper för prioritering av kontrollen.

**Bakgrund och motiv till förslaget**

En riskklassificeringsmodell (prioriteringsmodell) är grundläggande för att risk- och erfarenhetsbaserad kontroll ska kunna göras. Sverige har idag en modell för klassificering av livsmedelsföretag och foderföretag, urval av kontrollobject och för prioritering av den offentliga kontrollen i primärräkningen. Modellen beskrivs i figuren under avsnitt 3.1 i stycket – Gemensam modell för riskklassificering av företag i primärproduktionen och grund för nuvarande kontrollfrekvens.

Modellen är utvecklad för att möjliggöra samordning av kontrollerna av livsmedel och foder hos primärproducenterna. Modellen är anpassad för en låg kontrollfrekvens och att kontrollen ska prioriteras dit den gör störst nytta men den är svår att tillämpa i praktiken på det sätt och i den grad som är tänkt. Den är omfattande och den tid det tar att sätta sig in i den är hög i förhållande till det begränsade antalet kontroller som inom ett län sker vid livsmedels- och foderanläggningar.

Vägledningen för riskklassificering och kontrollprioritering är inte heller tillräckligt pedagogiskt utformad.


Prioritetsmodulen

I modellen och vägledningen för riskklassificering och prioritering av kontrollen saknas vissa nyare branscher i primärproduktionen. Riskväderingen av de branscher som sedan tidigare ingår i vägledningen är inte uppdaterad. Det gäller även de bedömningar som gjorts av förebyggande och riskreducerande åtgärder som görs i leden före och efter primärproduktionen.

Modellen för riskklassificering och kontrollprioriteringen omfattar mikrobiologiska och kemiska faror samt fysiska faror (radioaktivitet). Bedömning av behovet av kontroll av märkning, dokumentation eller annan information om primärproduktorna, kontroll av spårbarhet eller andra redlighetsaspekter ingår inte. Modellen tar inte heller hänsyn till behovet av kontroll av oredlighet eller medvetet fusk i primärproduktionen. I förslaget till ny kontrollförordning lyfts behovet av kontroll av oredlighet eller medvetet fusk fram tydligare är tidigare. Med nuvarande modell kan den offentliga kontrollen riskbaseras med hänsyn till hälso- och oredlighetsrisker men inte med redlighetsrisker.


Erfarenhetsmodulen

Genom en s.k. erfarenhetsmodul i riskklassificeringsmodellen tas hänsyn till om ett företag är anslutet till ett etablerat och granskat kvalitetssäkerhetsystem, vilket i regel sänker kontrollprioriteten för företaget. Regelbunden granskning av dessa kvalitetssäkerhetssystem är en förutsättning för att denna modul ska kunna tillämpas. Granskning av kvalitetssäkerhingssystem har inte skett enligt den femåriga plan som de centrala myndigheterna fastställt.

Erfarenhetsmodulen som sådan har visat sig fungera mindre väl i praktiken. Information om ett företag är anslutet till ett eller flera kvalitetssäkerhetsystem är frivillig att lämna och därför saknas, i Primör, denna uppgift för många företag. I Jordbruksverkets register saknas uppgift om anslutning till kvalitetssäkeringsystem helt.

Erfarenhetsmodulen i sin nuvarande utformning leder inte till att resultaten av granskningarna i fält av olika kvalitetssäkerhetsystem, dvs. hur bra olika kvalitetssäkerhetsystem fungerar som stöd för företagens regelefterlevnad i praktiken, får genomslag i prioriteringen av vilka företag som bör kontrolleras.

Kontrollpersonalen har, enligt utvärderingen, inte tillräckliga kunskaper om kvalitetssäkerhetsystemens omfattning och innehåll och det finns inte heller en genomgående uppfattning om att företag anslutna till kvalitetssäkerhetsystem bättre än andra uppfyller lagstiftningens krav.

Se också separat förslag om en utredning av möjligheter och metoden för att i den offentliga kontrollen bättre ta hänsyn till de kontroller som utförs genom frivilliga kvalitetssäkeringsystem, avsnitt 6.2.2.

Principerna för riskklassificeringsmodellen och urval av kontrollobject uppfattas som otydliga av företagen. I dialog med referensgruppen har flera branschföreträdare poängterat vikten av en bra och rättvis riskklassificeringsmodell. Urvalet av kontrollobject bör bland annat ta hänsyn till vilka kontroller myndigheterna gör i tidigare och i senare led och vilka föreböjande och riskreducerande åtgärder dessa företag gör. Flera länsstyrelser har framfört att det finns ett stort värde i att både uppdatera, vidareutveckla och förenkla modellen. Samtliga har påpekat att utveckling av ändamålsenliga anläggningars och kontrollregister är avgörande. Särskilt når det gäller foderområdet.


Beskrivning av förslaget

Förslaget innebär att riskklassificeringsmodellen och dess vägledning förtydligas, förenklas och vidareutvecklas med fokus på att göra modellen enklare att tillämpa i praktiken. I samband med detta ska även en förnyad riskvärdering göras. Modellen ska fortsatt bygga på vetenskaplig grund. Förslaget innebär dessutom att riskvärderingen ska vara aktuell och finnas för samtliga branscher. De delåtgärder som förslaget omfattar är:
Omarbetning av modellen samt tillhörande vägledning

Förenkling och omarbetning av modellen och vägledningen till riskklassificeringsmodellen ska ske i syfte att göra dessa mer användarvänliga och av en mer pedagogiskt utformning. Omarbetning krävs av så väl prioriterad modul som erfarenhetsmodul, hur dessa kopplas ihop i den s.k. prioritet-
erfarenhetsmatrisen samt riktlinjerna för hur kontrollen bör fördelas mellan branscher och enskilda verksamheter.

Vägledningen till riskklassificeringsmodellen bör kompletteras med workshopar eller liknande, där man fokuserar på hur urval av kontrollobjekt kan göras med utgångspunkt från vägledningen och befintliga register. Workshoparna kan genomföras genom fysiska möten eller så kallade webbinarier.

Riskvärderingar

- Uppdatering av befintliga riskvärderingar för olika branscher, därefter regelbundet samt särskilt vid ny kunskap om risker
- Ny riskvärdering vid nyttillkomna branscher.

Åtgärderna bör leda till en modell som är enklare att förstå och använda samtidigt som genomförandet av den offentliga kontrollen blir mer riskbaserat.

Förslaget är delvis beroende av att registren för foderanläggningar respektive livsmedelsanläggningar utvecklas så att registren omfattar de uppgifter som behövs för tillämpning av riskklassificeringsmodellen.

Konsekvenser av förslaget

Generella konsekvenser, inklusive kostnadsnärliggande och andra konsekvenser

Förslagen innebär att Sverige får ett system för riskbaserad kontroll som har bättre förutsättningar att uppvisa kraven i förordning (EG nr 882/2004).

Sverige får bättre stöd för att motivera en låg kontrollfrekvens.


Konsekvenserna av förslaget är beroende av vidareutveckling av erfarenhetsmodulen och hur hänsyn ska tas till de frivilliga kvalitetssäkringssystem som används i primärriktningen eftersom de ingår modellen. Detta beskrivs i ett separat åtgärdsförslag, 6.2.2.

Förslaget syftar till att tillämpningen av vägledningen, och därmed urvalet för kontrollen, blir mer likvärdig i hela landet samt att kontrollen blir mer riskbaserad.
Konsekvenser för de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket

Riskklassificeringsmodellen har tagits fram av Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) gemensamt. Förnyade riskvärderingar m.m. kommer även att beröra SVA. Att vidareutveckla modellen kommer initialt kräva stora resurser från samtliga tre myndigheter. Därefter kommer Livsmedelsverket och Jordbruksverket behöva avsätta mer resurser än i dagsläget för att hålla modellen uppdaterad. En ekonomisk kalkyl behöver göras för att kunna bedöma omfattningen och om de rymns inom nuvarande resurser genom omprioriteringar.

Med regelbunden uppdatering av riskmodifierande faktorer eller riskklassning av branscher, som en del av riskklassificeringsmodellen och kontrollprioriteringen, finns det inte behov av Jordbruksverkets årliga uppdatering av särskilda riskfaktorer eller att dessa läggs in i vägledningen för foderkontrollen i primärpoductionen.

Möjligheterna att göra riskbaserade urval som tar hänsyn till de riskmodifierande faktorerna är beroende av vidareutveckling av foderregistret som Jordbruksverket förvaltar.

Att förenkla vägledningen och göra riskklassificeringsmodellen och göra den mer pedagogisk kräver också resurser. Arbetsinsatsen bedöms vara relativt begränsad. Resurser måste dock finnas för regelbunden uppdatering av vägledningen i takt med att riskklassificeringsmodellen vidareutvecklas, nya riskvärderingar och nya granskningar av kvalitetsäkringssystem görs, etc.

Tid och resurser behöver även avsättas för regelbundna workshopar, så kallade webbinarier etc. med länsstyrelserna.

Förslaget förväntas leda till en högre acceptans för vägledningarna, liksom till en bättre dialog med länsstyrelserna.

Konsekvenser för länsstyrelserna

En tydligare modell blir lättare att använda och sparar sannolikt administrativ tid för länsstyrelserna när årets kontroller ska planeras.

Med en förbättrad modell för riskklassificering och kontrollprioritering samt förbättrad registerinformation kan kontrollresurserna använts bättre och där de mest behövs.

Om länsstyrelserna ska medverka i arbete med att vidareutveckla riskklassificeringsmodellen kommer resurser behöva avsättas för detta. Hur mycket resurser som behövs är avhängigt av i vilken omfattning länsstyrelserna bidrar i utvecklingsarbetet och är därför svåra att uppskatta i dagsläget. Genomförs arbetet inom ramen för befintliga resurser kan det påverka den operativa kontrollen.

Primör, länsstyrelsernas registrerings- och kontrollstöd för livsmedelskontrollen är anpassat efter nuvarande modell och är ett viktigt verktyg för registrering av livsmedelsföretag, planering, genomförande och uppföljning av livsmedelskontrollen. Alla förändringar som görs i riskklassificeringsmodellen måste därför genomföras i dialog med länsstyrelserna och samordnas med vidareutvecklingen av Primör. Omfattande förändringar kommer sannolikt leda till investeringsbehov för systemutveckling.
Om förändringarna leder till ökad uppgiftsinsamling som länsstyrelserna ska utföra vid sidan om den operativa kontrollen kommer det att leda till en ökad arbetsinsats för länsstyrererna. Det kan även leda till resursbrist.

En förbättrad modell tillsammans med en tydligare vägledning och workshops sparar sannolikt administrativ tid för länsstyrserna när årets kontroller ska planeras. Förslaget innebär kostnader för länsstyrserna för deltagande i arbetet med att förenkla vägledningen, liksom för deltagande i workshops etc.

**Konsekvenser för företagen/primärproducenterna**

Med en förbättrad riskklassificeringsmodell, som bland annat tar bättre hänsyn till de riskmodifierande faktorerna, kommer kontrollen i högre utsträckning än hittills kunna fokuseras dit behovet är störst och i förlängningen även möjlighet till färre kontroller för vissa producenter.

En förbättrad kontrollmodell kan bidra till ökad förståelse och acceptans för hur kontrollen fördelas mellan olika branscher och företag och högre förtroende för kontrollen.

Om förändringarna leder till ökat behov av uppgiftsinsamling om riskmodifierande faktorer, t.ex. torkning av spannmål på gård, m.m. kommer det att leda till en viss ökad administrativ börda.

En mer likvärdig tillämpning av vägledningen bidrar sannolikt till mer likvärdiga urval av kontrollobjekt och likvärdig livsmedels- och foderkontroll av företagen.

### 6.2.2 Hänsyn till privata kvalitetssäkringssystem

**Förslag:** Det utreds vilka möjligheter som finns och förutsättningar som krävs för att man i den offentliga kontrollen bättre ska kunna ta hänsyn till de kontroller som utförts genom frivilliga kvalitetssäkringssystem.

Nuvarande granskningar av hur kvalitetssäkerhetssystemen fungerar i praktiken avbryts i avvaktan på beslut om vilken roll kvalitetssäkerhetssystemen får efter omarbetningen av riskklassificeringsmodellen.

**Bakgrund och motiv till förslaget**

Att det finns etablerade kvalitetssäkringssystem och att dessa bedöms och regelbundet granskas av de centrala myndigheterna är en viktig grund för att motivera nuvarande låga kontrollfrekvens för offentlig livsmedels- och foderkontroll i primärproduktionen. GD SANTE (tidigare FVO) har även uppmärksammats detta vid revisioner av det svenska kontrollsystemet.\(^8\) Vid mer regelbunden offentlig kontroll, t.ex., inom djurskydds- och livsmedelskontrollen i leden efter primärproduktionen, är behovet av regelbundna granskningar av kvalitetssäkringssystemen inte detsamma eftersom myndigheterna kan bygga upp egna erfarenheter av de enskilda företagens efterlevnad av lagstiftningen.

---

\(^8\) GD (SANTE) 2015-7459-MR Revison för att utvärdera systemet för offentlig kontroll avseende mikrobiell säkerhet vid primärproduktion av livsmedel av icke-animaliskt ursprung

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har tagit fram en gemensam modell och gemensamma styrdokument för granskningarna av kvalitetssäkeringssystem. Myndigheterna har teoretiskt granskat vilka delar av lagstiftningen de system som ingår i riskklassifieringsmodellen omfattar, bedömt systemets uppbyggnad, vilka delar av lagstiftningen som omfattas och bedömt i vilken utsträckning systemen kan hjälpa foder- och livsmedelsföretagarna att uppfylla lagstiftningen. De teoretiska bedömningserna kompletteras av granskningar och bedömningar av om och hur systemen fungerar i praktiken. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har fastställt en gemensam granskningsplan för detta.

En utvärdering av erfarenhetsmodulen som Livsmedelsverket genomförde 2014/2015 visade att med nuvarande utformning av erfarenhetsmodulen leder resultatet av granskningarna sällan till att kvalitetssäkeringssystemen byter erfarenhetsklass oavsett hur väl systemet fungerar i praktiken. Poängräkningssystemet som ligger till grund för detta i erfarenhetsmodulen är för grovt. Detta minskar värdet av granskningar av kvalitetssäkeringssystem samt trovärdigheten för riskklassifieringsmodellen och särskilt för erfarenhetsmodulen.

De senaste åren har granskningarna av de kvalitetssäkeringssystem som ingår i riskklassifieringsmodellen av resursskäl prioriterats ner. Detta har bland annat lett till att nya eller uppdaterade system inte har granskats, att endast de system som har hög anslutningsgrad har granskats i fält och att erfarenhetsmodulen inte har vidareutvecklats. Att kvalitetssäkeringssystem inte granskats såsom planerats minskar trovärdigheten för riskklassifieringsmodellen. Granskningarna kan inte längre användas som motiv för en låg kontrollfrekvens.

Beskrivning av förslaget

Nuvarande granskning av hur kvalitetssäkerhetssystemen fungerar i praktiken avbryts i avvaktan på beslut om vilken roll kvalitetssäkerhetssystemen får efter omarbetningen av riskklassifieringsmodellen.

Eftersom det är en viktig och mycket stor fråga att beakta den egenkontroll som görs genom kvalitetssäkeringssystem föreslås därför att det utreds separat hur kvalitetssäkeringssystemen kan användas på ett bättre sätt än idag. En sådan utredning kan t.ex., omfatta vilket informationsutbyte mellan systemägare, certifieringsorgan, övriga kontrollorganisationer med flera och myndigheterna och hur ett kontrollsystem som tar hänsyn till kvalitetssäkeringssystemen kan vara uppbyggt.

---

9 Intern rapport Livsmedelsverket: Rapport – Förslag till förändringar i erfarenhetsmodulen för riskklassificering inom primärproduktionen, december 2014.
**Konsekvenser av förslaget**

*Generella konsekvenser, inklusive kostnadsmässiga och andra konsekvenser*

Förslaget förväntas i förlängningen ge en sammantagen resursvinst för svenska myndigheter och företag eftersom åtgärderna innebär att stor hänsyn bör kunna tas till egenkontroller via frivilliga kvalitetssäkringssystemen, förutsatt att dessa är öppna för granskning och fungerar väl. Detta minskar behovet av offentlig kontroll.

Den sammantagna nyttan av förslaget bedöms vara stor.

**Konsekvenser för de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket**


**Konsekvenser för länsstyrelserna**

Medverkan i utredningen kräver personalresurser, beroende på vilken grad medverkan ska ske.

**Konsekvenser för företagen/primärproducenterna**

Utredningen som sådan påverkar inte företagen. Att granskningarna av kvalitetssäkringssystemen upphör påverkar i liten grad då granskningarna redan i dagsläget sker mycket sparsamt.

6.2.3 Nationell kontrollplanering

**Föslag**: En nationell planering för livsmedels- och foderkontrollen av primårproducenter införs. Den nationella styrningen sker genom att Livsmedelsverket och Jordbruksverket utarbetar en gemensam plan över vilka branscher som ska kontrolleras enskilda år. I planen anges ett visst minsta antal kontroller som ska utföras totalt inom respektive bransch under året.

Länsstyrelserna utarbetar rutiner för hur fördelningen ska ske mellan länen så att länsstyrelsernas kontroll sammantaget säkerställer att de kontroller som anges i nationella planeringen genomförs.

Den nationella planeringen blir ett komplement till Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan (NKP).

**Bakgrund och motiv till förslaget**

De centrala myndigheternas uppgift består bland annat i att leda och samordna kontrollen och ge stöd och vägledning till länsstyrelserna.

Den nuvarande riskklassificeringsmodellen, inklusive kontrollprioriteringen, är ursprungligen gjord för att användas på nationell nivå, men tillämpas på regional nivå av länsstyrelserna.
Modell för riskklassificering och urval av kontrollobject ger vägledning kring hur stor andel av kontrollerna som bör utföras inom olika kontrollkategorier, från röd (högst kontrollprioritet) till grön (lägst kontrollprioritet). Urvalet av branscher och kontrollobject görs idag helt och hållet av länsstyrelserna, och med stöd av riskklassificeringsmodellen. Urvalet av kontrollobject görs i två steg, först väljs vilka branscher som ska kontrolleras ut och därefter vilka företag inom respektive bransch som ska kontrolleras. 10 procent av kontrollobjecten ska väljas genom stickprov för att bland annat säkerställa att alla branscher omfattas av kontrollen. Vilka olika typer av livsmedelsföretag och foderföretag som finns eller är vanligt förekommande skiljer sig mellan olika län. I vissa län finns mycket få anläggningar i den högsta kontrollkategorin, medan det finns ett större antal sådana anläggningar i vissa andra län. Enligt Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2016-2019 (NKP) ska samtliga branscher ha kontrollerats inom en femårsperiod. Det finns dock inte någon siffra på minimiantal eller minimiandel kontroller per bransch.

Att ange en genomsnittlig frekvens för livsmedels- eller foderkontrollen i stort bedöms inte relevant. Vilken kontroll som ska göras bör vara ett resultat av användningen av en väl fungerande modell för riskklassning och kontrollprioritering mellan branscher och enskilda företag. En modell som tar hänsyn till kända risker i primäraproduktionen, risker hos enskilda företag och riskreducerande åtgärder som görs i leden före och efter primäraproduktionen. I utvärderingen och vid dialogmöten har länsstyrelserna framfört att kontrollen bör vara mer regelbunden än idag. Denna synpunkt har även framkommitt vid intervjuer med primärproducenter.

Beskrivning av förslaget


De centrala myndigheterna bör göra kontrollplaneringen gemensamt eller i samråd. Planen bör vara flerårig men uppdateras årligen. Att planen är flerårig ska säkerställa att alla branscher kontrolleras regelbundet och ge långsiktighet och överblick av kontrollområdet. Att planen uppdateras årligen möjliggör bland annat att hänsyn kan tas till nya risker eller risker som bedöms vara särskilt stora under aktuellt år, samt till resultat från de kontroller som utfördes året innan. Den årliga planen kan även ange minsta antal kontroller per bransch det aktuella året. Som ett led i arbetet med kontrollplaneringen föreslås en årlig workshop där Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelsen och SVA deltar och diskuterar aktuella risker beroende på vad som hänt i omvärlden, vilka risker som kan förväntas p.g.a. skördeförrådendes osv.

Den nationella kontrollplaneringen och prioriteringen kan även innefatta fokus på kontroll av specifika faror, t.ex. mykotoxiner i spannmål, blandning av läkemedel i foder eller gemensamma kontrollprojekt som genomförs under ett visst år.

Utveckling av en nationell kontrollplanering kan omfatta ett ställningstagande när det gäller hur regelbundet kontrollen bör genomföras inom vissa specifika branscher, inom vissa högriskverksamheter.

För att kontrollen ska vara riskbaserad på nationell nivå krävs samordning mellan kontrollurvalen i olika länsstyrelserna gör. Förslaget innebär att länsstyrelsen kompletterar den nationella kontrollprioriteringen genom att de själva väljer ut kontrollobjekten. Länsstyrelsen bör även komplettera den nationella kontrollplaneringen med egna prioriteringar för riskbaserad kontroll grundade på t.ex. regionala förhållanden och kännedom om företagen.

Länsstyrelserna måste utarbeta rutiner för hur fördelningen ska ske mellan olika län så att den nationella planeringen genomförs. När en nationell kontrollplanering utarbetas kan hänsyn tas till både att den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad, att alla branscher ska kontrolleras regelbundet och att att kontroll sker så ofta som det är nödvändigt. Hänsyn kan samtidigt tas till de gemensamma effektmål som tagits fram för hela livsmedelskedjan och börjar tillämpas från 1 januari 2017.

För att länsstyrelserna ska kunna ta hänsyn till den nationella kontrollplaneringen i sin verksamhetsplanering bör de centrala myndigheterna ha slagit fast denna i början av hösten varje år. Det gäller inte minst om samordnade kontrollprojekt som omfattar provtagnings ingår i den nationella kontrollplaneringen, eftersom särskilda medel i så fall måste avsättas för provtagnings. För att underlätta länsstyrelsernas övergripande planering föreslås den nationella planeringen vara flerårig men uppdateras årligen.

Förslaget omfattar inte hur kontrollerna ska fördelas mellan länsstyrelserna eller vilket minsta antal kontroller som kan anses vara rimligt att genomföra i varje bransch för varje län.

**Konsekvenser av förslaget**

**Generella konsekvenser, inklusive kostnadsmässiga och andra konsekvenser**

Kontrollen blir riskbaserad på nationell nivå snarare än på länsnivå.

Samtliga branscher får regelbunden kontroll.

Branscher och företag med högre kontrollbehov får mer regelbunden kontroll än branscher och företag med lägre kontrollbehov. Kontrollintensiteten på livsmedels- respektive foderanläggningar kan därför bli olika.

Fler kontroller utförs inom färre branscher varje år. Det bidrar till större fokus och större enhetlighet i kontrollen samt bättre möjligheter att följa upp och analysera kontrollens effekt.


**Konsekvenser för de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket**

Centrala myndigheter får större möjlighet att påverka vilken kontroll som utförs. Samsyn och ökat samarbete mellan de centrala myndigheterna kräver resurser.
En årlig och för livsmedel och foder gemensam kontrollplanering kräver resurser på de centrala myndigheterna såväl under uppbyggnad som vid förvaltning. Det innebär bland annat att resurser måste avsättas för att ta fram lämpliga kontrollintervall för varje bransch, lämpliga kontrollintervall för företag inom en bransch och hur många kontroller per år som ska genomföras inom respektive bransch.

Resurser krävs för uppdatering av vägledningar.

**Konsekvenser för länsstyrelserna**

Länsstyrelsernas planering av den offentliga kontrollen kräver mer resurser eftersom en samordning mellan de olika länsstyrelserna måste göras för att säkerställa att de kontroller som utförs vid de enskilda länsstyrelserna totalt sett leder till att den nationella kontrollplaneringen följs.

Oavsett om det totala antalet kontroller är oförändrat eller inte, kan länsstyrelserna bygga upp en större kompetens då det inom en viss tidsperiod kommer att göras ett större antal kontroller inom de enskilda branscher som väljs ut av de centrala myndigheterna. Detta kan öka enhetligheten i kontrollen, öka företagens förtrösende för kontrollen och öka kontrollens effekt.

**Konsekvenser för företagen/primärproducenterna**

Företagens tilltro till kontrollen kan öka eftersom kontrollanterna under en och samma period gör fler kontroller inom samma område och därmed får en större kompetens och gör mer enhetliga kontroller.

Förslaget kan resultera i att primärproducenter inom vissa branscher inte berörs av offentlig livsmedels- eller foderkontroll alls ett visst år. Med nuvarande låga kontrollfrekvens kan det vara svårt för företagen eller branschorganisationerna att upptäcka någon märkbar skillnad.

Företag som söker jordbrukarstöd kan, oberoende att detta förslag, bli utvalda för tvärvillkorskontroll. Förslaget har ingen ekonomisk inverkan på företagen.
6.2.4 Utredning kring registeruppbyggnad

Förslag:

1. Richtlinjerna kring registrering av livsmedelsanläggningar behöver förtydligas. Detta förslag kan genomföras oberoende av övriga delar av förslaget om registeruppbyggnad.

2. Myndigheternas register för livsmedels- och foderanläggningar behöver uppdateras så att de innehåller den information som krävs för att de ska kunna användas både för registrering av företag och som stöd för planering, genomförande, uppföljning och rapportering av kontrollen.

En utredning genomförs för att ta ställning till vilken typ av register som är mest effektiv och ändamålsenlig. En sådan utredning bör bland annat omfatta:
- om befintliga register bör utvecklas,
- om ett gemensamt register bör ersätta de register som finns idag,
- om informationsöverföring bör ske mellan befintliga register, och
- om länsstyrelserna bör få tillgång till relevant information från andra register.

Utredningen behöver även omfatta de rättsliga förutsättningarna för en effektiv registerhållning, inklusive frågor om hantering av personuppgifter och direkt åtkomst till register mellan myndigheter.

Bakgrund och motiv till förslaget


Lagstiftningen definierar livsmedelsföretag som varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver verksamheter som hänger samman med livsmedelskedjan. Ett företag förutsätter viss kontinuitet och en viss grad av organisation för att omfattas (skällssats 9 i förordning (EG) nr 852/2004).

Under flera års tid har länsstyrelserna gjort insatser för att öka antalet registrerade livsmedelsanläggningar.11ICTrots detta är bedömningen att antalet anläggningar som hittills registrerats inte motsvarar antalet primärproducenter som bedriver livsmedelsproduktion. En bidragande orsak till detta kan vara att det ibland är svårt att bedöma om en verksamhet är ett livsmedelsföretag eller inte. Kriterierna för denna bedömning behöver därför förtydligas. Det är också vanligt att företagare upplever att de redan har lämnat uppgifter om sin verksamhet till länsstyrelsen eller andra myndigheter och därför ifrågasätter om de ska lämna samma uppgifter igen.12

Förutom grundläggande uppgifter om företaget som behövs för registrering, som dess verksamhet och dennes omfattning, måste myndigheten även få ta del av information om riskmodifierande faktorer för att kunna genomföra och planera kontrollen. Exempel på sådana faktorer är t.ex. eventuell delegerad

11 Regleringsbrev Fi 2015/05148/SFÖ, ändrad 2015-12-03
12 Rapport Registrering av livsmedelsföretag i primärproduktionen. Dnr 2015/06753, Livsmedelsverket
läkemedelsanvändning, blandning av läkemedel i foder, direkttorkning av primärprodukter samt uppgifter om produktionsvolymer. För att kunna ta hänsyn till den kontroll företagaren själva utför genom att vara ansluten till ett eller flera kvalitetssäkringssystem behövs även information om detta.

En del av dessa uppgifter finns i de befintliga registren, t.ex. i länsstyrelsernas anläggnings- och kontrollregister för livsmedelskontrollen (Primör) och i Jordbruksverkets foderanläggningsregister. Ett nytt IT-system för hantering av resultat från tvärvillkorskontrollen är under uppbyggnad på Jordbruksverket. Viss information finns idag i andra register och annan information saknas helt och behöver samlas in. Informationen finns alltså utspridd på ett stort antal register hos olika huvudmän.


Som alternativ till ett gemensamt anläggningsregister har länsstyrelserna framfört önskemål att uppgifter som finns i andra register som länsstyrelserna eller Jordbruksverket har tillgång till eller ansvarar för ska vara tillgängliga för länsstyrelserna. Djurskyddsregistret och SAM-registret över de som söker jordbrukstillstånd har nämnts särskilt. Önskemål har även framförts om att kontrollresultat, inklusive resultat från tvärvillkorskontrollen, enkelt ska kunna föras över mellan befintliga system, om inte ett gemensamt anläggnings- och kontrollregister skapas.

Exempel på integrerade system för registrering av anläggningar, planering, rapportering och uppföljning av kontroller eller en "en väg in" för anmälan om uppgifter till olika register finns bland annat i Finland och Danmark.

I förarbetena till den nationella lagstiftningen i livsmedelskedjan gjorde regeringen bedömningen att en kontrollmyndighet så långt som möjligt bör samordna sin uppgiftsinhämtning från livsmedelsföretagare, foderföretagare och djurhållare samt att de rutiner som finns för registrering och rapportering bör tillsvidare kunna användas för att uppfylla kraven på registerhållning och rapportering till EU-rätten. Vidare bedömde regeringen att det på sikt bör övervägas att inrätta centrala lösningar för informationsdelning, informationsförsörjning och processstöd i syfte att underlätta den offentliga kontrollen av livsmedel, foder och djurskydd och djurhälsa.\[13\] Förordning (EG) nr 882/2004 ställer i bl.a. artikel 4.3 krav på samordning mellan olika behöriga myndigheter i en medlemsstat. Ett effektivt informationsutbyte bör vara grundläggande för en sådan samordning.

---

\[13\] Regeringens proposition 2005/06:128 Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m., s. 161.
Beskrivning av förslaget

Tydligare riktlinjer för registrering av livsmedelsföretag

För att underlätta och påskynda uppfattningen av ett mer komplett livsmedelsanläggningsregister föreslås att riktlinjerna för när en verksamhet ska registreras som livsmedelsföretag med primärproduktion förtydligas.

Uppdaterade register

För att den omarbetade riskklassificeringsmodellen ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt krävs att samtliga uppgifter som behövs för att tillämpa modellen finns registrerade och att uppgifterna är sökbara. Detta kan göras genom en uppdatering av redan befintliga register eller genom att det vidtas andra åtgärdar för att få till en väl fungerande hantering av de uppgifter som myndigheterna behöver ha kännedom om.

Det föreslås därför att det genomföras en utredning som ser på behovet av och kostnaderna för en förbättrad registeruppfyrggnad.

En sådan utredning bör omfatta

1) en vidareutveckling av Primör till att omfatta både livsmedels- och foderanläggningar,
2) inrättandet av ett nytt nationellt livsmedels-, foderanläggnings- och kontrollregister som förvaltas av de centrala behöriga myndigheterna,
3) en vidareutveckling av Jordbruksverkets foderföretagare- och kontrollregister samt rapporteringssystemet för foderkontrollen, och
4) en överföring av uppgifter mellan befintliga register som länstyrelserna och Jordbruksverket förvaltar.

Utredningen behöver därför omfatta de rättsliga förutsättningarna för ett gemensamt register eller register med direktåtkomst för berörda myndigheter. I denna utredning kommer att ingå att ta fram författningsförslag eller i vart fall beskriva de författningskrav som krävs för att genomföra förslagen.

Dessa utredningar bör bl.a. omfatta närmare identifiering av vilka uppgifter som saknas, vilka register som kan vara relevanta att hämta uppgifter ifrån, vilka kompletterande uppgifter som behöver inhämtas från företagen för att riskklassificeringsmodellen ska kunna tillämpas fullt ut etc. Personuppgiftsansvar och ansvar för system, möjligheter för myndigheterna att dela information m.m. behöver också utredas. Som ovan nämnts behöver även kostnaderna och övriga konsekvenser omfattas av utredningen.

Konsekvenser av förslaget

Generella konsekvenser, inklusive kostnadsmissiga och andra konsekvenser

Sammantaget bedöms förslagen ge stor nytta.

Kostnaden för förslaget om tydligare riktlinjer för registrering av livsmedelsanläggningar är låg. Livsmedelsverket avser att genomföra denna åtgärd inom de närmaste åren. Tydligare riktlinjer för registrering av livsmedelsanläggningar kommer även att bidra till en mer enhetlig tillämpning av lagstiftningen i hela landet, vilket i sin tur kan påskynda uppfyrggnaden av mer kompletta register.

Kostnaderna för att utveckla livsmedelsregistret respektive foderanläggningsregistret så att all den information som behövs för tillämpning av riskklassificeringsmodellen kan registreras är beroende av
hur riskklassificeringsmodellen efter omarbetningen kommer att se ut. Någon kostnaduppskattning kan därför inte lämnas i nuläget.

En utredning kring vidare utveckling av registren enligt förslaget är kostsam för de centrala behöriga myndigheterna och eventuellt även för länsstyrelserna, beroende på i vilken utsträckning de kommer att delta i arbetet. Frågor om ansvar och andra juridiska frågor samt frågor om sekretess, personuppgiftsfrågor och eventuella behov av ändrad lagstiftning omfattas också av en sådan utredning.

Kompleta register över livsmedelsanläggningar är en förutsättning för en heltäckande riskbaserad livsmedelkontroll.

Kostnaden för registrering finansieras idag genom anslag och denna kommer stiga om fler anläggningar registreras.

**Konsekvenser för de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket**

Livsmedelsverket behöver under en begränsad period avsätta extra resurser för att utarbeta och kommunicera nya riktlinjer för registrering av livsmedelsföretag. När riktlinjerna är färdigställda förväntas myndigheten dock få färre frågor om registrering, både från länsstyrelser och från företag, vilket är en besparing på sikt.

Förslaget om tydligare riktlinjer för registrering av livsmedelsanläggningar får inga konsekvenser för Jordbruksverket.

Storleken på kostnaderna för uppdatering av Jordbruksverkets register för foderanläggningar i enlighet med ändringar i riskklassificeringsmodellen är direkt beroende av hur omfattande ändringarna kommer att bli.

Utredningarna om juridiska förutsättningar, behov av författningsändringar och vilket som är det bästa alternativet för registrens upphäggnad eller informationsöverföring mellan olika register bedöms bli resurskrävande för Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Utredningar kring rättsliga krav kommer också att fodra delaktighet från regeringsskansliet.

**Konsekvenser för länsstyrelserna**

Tydligare riktlinjer för registrering av livsmedelsanläggningar kan underlätta länsstyrelsernas handläggning av registreringsärenden och bidra till en mer enhetlig tillämpning. Länsstyrelserna har sedan tidigare efterfrågat tydligare riktlinjer.

Ökat antal registrerade anläggningar leder till ökat administrativt arbete när det gäller registerhantering.

Storleken på kostnaderna för uppdatering av Primör på grund av ändringar i riskklassificeringsmodellen är direkt beroende av hur omfattande ändringarna blir.

En utredning kring registrens uppbryggnad kan vara kostsam för länsstyrelserna om de bör vara delaktiga i utredningen.
Konsekvenser för företagen/primärproducentera

Tydligare riktlinjer om registrering av livsmedelsföretag med primärproduktion kan underlätta företagens förståelse för registreringskravet och leda till förbättrad efterlevnad av reglerna.

Beroende av hur riktlinjerna om registrering utformas kan fler primärproducenter än idag omfattas av registreringskravet. Det gäller särskilt om riktlinjerna innebär att alla primärproducenter som levererar vidare till livsmedelskedjan ska vara registrerade, oavsett hur ofta leveranser sker eller hur stor mängd som levereras.

Utredningen kring hur registren ska se ut i framtiden påverkar indirekt företagen, då registreringen kan bli mer omfattande alternativt mindre omfattande i de fall det blir möjligt att göra ”en ingång” för registrering av all information som ska registreras hos myndigheterna.

Kostnaden för registrering finansieras idag genom anslag och innebär därför ingen ökad kostnad för livsmedelsföretagarna.

6.3 Ökad kompetens

6.3.1 Ökad kompetens och en mer enhetlig kontroll

Förslag: Länsstyrelserna ska organisera den offentliga kontrollen av livsmedel och foder så att kontrollanter som arbetar med kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen avsätter mer tid för detta, samtidigt som de täcker ett större geografiskt område än i dag. Även kompetenshöjande metoder i form av så kallade kalibreringsövningar och parallellkontroller vidareutvecklas. På så sätt skapas möjligheter för en större likvärdighet i kontrollen.

Bakgrund och motiv till förslaget

Primärproduktionen omfattar ett stort antal branscher som kräver specialkompetens och sakkunskap inom en rad olika områden, allt från traditionella lantbruksgrödor och djuruppfödning till fisk, produktion av groddar eller foderföretagare som själva blandar in fiskmjöl eller vitaminer i djurfodret.

Idag arbetar många personer en liten del av sin arbetstid med kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen. Med livsmedelskontrollen arbetar 13 årsarbetskrafter, fördelade på 94 personer och med foderkontrollen 5 årsarbetskrafter fördelade på 74 personer. Många kontrollanter arbetar mindre än 10 procent av sin arbetstid med kontroll av livsmedel och foder i primärproduktionen.

Kontroll av livsmedel och foder är ofta en liten del av länsstyrelsernas verksamhet där fokus och kompetens ligger på andra områden, framförallt djurskydd.

Kontrollanterna hinner således inte skapa sig den kompetens och erfarenhet som behövs för att klara kontrolluppgiften på ett rättssäkert och enhetligt sätt.

Denna bild bekräftas av resultatet från utvärderingsenkäterna till länsstyrelsen, som visar att många kontrollanter upplever sig ha bristande kompetens inom kontroll av livsmedel och foder. Även möten med referensgruppen, där de flesta branschorganisationer funnits representerade, har framfört att man upplever att det finns brister i kontrollanternas kompetens inom de aktuella kontrollområdena. Detta stämmer överens med resultatet från intervjuer med primärproducenter.
**Beskrivning av förslaget**

För att öka kompetensen, och därmed skapa förutsättningar för att kunna arbeta med denna typ av kontroller även i andra län. Kontrollanten får på så sätt möjlighet att göra tillräckligt många kontroller för att upprätthålla sin kompetens på området. Däremot är det svårt att se att det kan göras tillräckligt många kontroller på ett specialområde inom bara ett län, när länsstyrelserna samtidigt ska uppfylla kravet om att kontrollera alla områden.


**Konsekvenser av förslaget**

*Generella konsekvenser, inklusive kostnadsmässiga och andra konsekvenser*

Den kontroll som genomförs får en större effekt eftersom sannolikheten att brister upptäcks och kan avhjälpas ökar, men också en större enhetlighet. Kontrollen utförs av tillräckligt kompetent personal som vet vad som är viktigast att kontrollera och varför samt har den kunskap och erfarenhet som behövs för att göra rättssäkra bedömningar. Detta kommer att generera säkrare primärproduktion och ett bättre utnyttjande av resurser.

**Sammantaget** kommer förslaget medföra ökade kostnader för länsöverskridande samverkan samt för kompetensutveckling.

**Konsekvenser för de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket**

Arbetet med att få kontrollen enhetlig innebär att de centrala myndigheterna måste samordna sig i vissa frågor där man tidigare gett olika vägledning till kontrollmyndigheten. Det kan i sin tur föra med sig ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan de centrala myndigheterna. Förslaget kommer sannolikt att ställa högre krav på kompetens hos de centrala myndigheternas enskilda handläggare för att ha möjlighet att vägleda länsstyrelserna i sitt arbete. Det baseras delvis på att förslaget är ett incitament för länsstyrelsen att i större utsträckning anställa kontrollpersonal med spetskompetens. Om handläggarna på de centrala myndigheterna tillåts kompetensutveckla sig i den utsträckning det
behövs kommer förslaget på det stora hela att höja lägstanivån på de centrala myndigheternas sammanlagda kompetens.

Förslaget medför ökade kostnader för de centrala myndigheterna i form av förbättringar för att möta ett ökat behov av spetskompetens anpassad till länsstyrelsernas specialistgrupper.

**Konsekvenser för länsstyrelserna**

Nyttan med förslaget är att det kommer att skapas möjlighet till fördjupning inom respektive kontrollområde, som rätt använd både kan höja och ge en mångfacetterad sammanlagd kompetens hos länsstyrelserna.

Att det finns möjlighet att fördjupa sig inom vissa områden förväntas höja motivationen hos kontrollpersonalen. De i sin tur kommer att framstå som mer professionella och kontrollresultaten kommer att skilja sig mindre åt oavsett var i landet man bor. Det kommer att bli lättare att specificera vilken kompetens som efterfrågas vid ev. nyrekryteringar. En ökad förståelse från primäroproducenterna för värdet av kontrollen och ett ökat förtroende för länsstyrelsen som myndighet kommer på sikt att underlättas arbetet med att utföra kontrollerna.

Nyttan av förslaget för länsstyrelserna är till viss del beroende av i hur stor utsträckning de olika länen väljer att samordna sig. Mer samordning ger ökade möjligheter för kontrollpersonalen att få utöva kontroller inom respektive område. Initiativ krävs ökade resurser för:

- arbetsinsatser för regionuppdelning, inventering av personella resurser, organisation av vilka personer som ska utföra vilka kontroller. Framtagande av gemensamma behovsprofiler vid ev. ynanställning.
- Ökat behov av organisation över lånsgränserna och personer som håller i detta.
- Identifiera hur de länsstyrelser som redan arbetar över lånsgränserna löst eventuella juridiska hinder för att kunna fatta beslut över lånsgränserna.

I det fortsatta arbetet kommer mer resurser att gå åt till resor eftersom kontrollanterna kommer att täcka upp ett större område. Mer resurser kan också krävas till samsynsaktiviteter och kvalificerade utbildningar, men färre personer behöver avsätta tid för att gå en enskild utbildning.

**Konsekvenser för företagen/primäroproducenterna**

Det är hos primäroproducenten som den största nyttan förväntas.

Om kompetensen samlas över ett större område (flera län) får kontrollanterna möjlighet att utöva fler kontroller inom respektive område, vilket bidrar till ökad enhetlighet och högre kvalitet på kontrollerna. Primäroproducenten kommer att få kontroll av personal som är kunnig inom området, vilket ger mer rättssäkra bedömningar. Att få kontroll av en person med relevant kompetens kan ev. även på sikt leda till förbättringar i produktionen eftersom brister upptäcks och kan rättas till.

Ingen påverkan på ekonomi eller tidsåtgång för kontroller förväntas.
6.4 Möjlighet att samordna den offentliga livsmedels- och foderkontrollen med tvärvillkorskontrollerna

6.4.1. Samordning av offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll

**Förslag:** Om länsstyrelserna samordnar urvalet av kontrollobjekt för offentlig kontroll av livsmedel och foder med tvärvillkorskontrollen bör detta ske efter två separata urval av potentiella kontrollobjekt. Urvalen görs i enlighet med respektive lagstiftning och centrala myndigheters vägledningar. Åtgärdssförslaget gäller endast urvalet för kontroll och omfattar inte samordning vid genomförande av kontrollerna.

Graden av samordning blir begränsad eftersom samordning endast kan ske inom de branscher som omfattas av tvärvillkorskontrollen. Samordningen får inte heller ske på bekostnad av det riskbaserade urvalet för offentlig kontroll.

**Bakgrund och motiv**

I uppdraget ingår att analysera om, och i så fall under vilka förutsättningar, som den offentliga livsmedels- och foderkontrollen kan samordnas med de tvärvillkorskontrollen som är kopplade till EU:s jordbruksstöd, samtidigt som den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad.

Den offentliga kontrollen av livsmedel och foder i primärproduktionen samordnas ofta med tvärvillkorskontrollerna. Samordningen kan både gälla urvalet av kontrollobjekt och samordning av kontrollerna vid kontrolltillfället. Bland annat beroende på hur länsstyrelserna gör urvalet av kontrollobjekt, när samordnade kontroller planeras, har detta fått till följd att kontrollen inte alltid är riskbaserad på det sätt som regleras i förordning (EG) nr 882/2004. Utvärderingen och resultat från länsstyrelsernas årliga rapportering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket visar sammantaget att majoriteten av de livsmedels- och foderkontroller som utförs i primärrprodukten är tvärvillkorskontroller eller att orsaken till kontrollen är att företagaren söker jordbrukarstöd, vilket får till följd att alla branscher och krav i lagstiftningen inte kontrolleras regelbundet.


Tvärvillkoren har i huvudsak andra utgångspunkter än den offentliga kontrollen av livsmedel och foder och principerna för riskbaserade kontroller och urval av kontrollobjekt skiljer sig åt. För tvärvillkorskontrollen ska kontrollen årligen omfatta minst 1 procent av de lantbrukare som har jordbrukarstöd. I kontrollförordningen finns inte någon sådan procentsats utan kontrollen ska vara regelbunden, och omfatta alla led i kedjan samt alla relevanta krav i lagstiftningen. Kontrollen ska dessutom vara ändamålsenlig och ge avsedd effekt, dvs. att upptäcka brister och se till att företagaren...

**Analys av förutsättningar för samordning samtidigt som den offentliga kontrollen är riskbaserad**

Om den offentliga kontrollen ska samordnas med tvärvillkorskontrollen och samtidigt vara riskbaserad i enlighet med kraven i kontrollförordningen måste hänsyn tas till de olika urvalskriterierna, vilka branscher och företag som omfattas av de olika kontrollerna och till vilka lagstiftningsområden som omfattas.


Genom att samordna urvalet av kontrollobjekt för offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll i två steg bedömer Livsmedelsverket och Jordbruksverket dock att kontrollerna kan samordnas samtidigt som den offentliga kontrollen är riskbaserad. Se bild nedan.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ansökan jordbruksstöd totalt</th>
<th>Kontrollurval jordbruksstöd</th>
<th>Kontroller där delar eller hela livsmedel- och foderlagstiftningen kontrolleras</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Registrerade livsmedels- eller foderföretag</td>
<td>Potentiella kontrollobjekt offentlig kontroll</td>
<td>Kontrollurval endast för tvärvillkorskontroll</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Gemensamt kontrollurval offentlig kontroll livsmedel och foder och tvärvillkor</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Kontrollurval endast offentlig kontroll livsmedel och foder</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Samordning av kontrollerna genom två separata urval, ett för offentlig kontroll och ett för tvärvillkorskontroll.** Ett urval för jordbruksstödskontroll och ett urval för potentiella kontrollobjekt för offentlig kontroll. Urvalet innehåller fler anläggningar än de som i slutänden är tänkta för kontroll. För samordning väljs i första hand anläggningar som finns med i båda urvalet. Samordning får inte ske på bekostnad av riskbaserat urvalet för offentlig kontroll.

Urvalet av kontrollobjekt sker i två steg. Urvalet för jordbruksstödskontroll (minst 5 procent av antalet ansökningar) görs, precis som idag, delvis av Jordbruksverket och delvis av länsstyrelserna.

Enligt Livsmedelsverkets och Jordbruksverket vägledning för riskklassificering av livsmedels- och foderföretag i primärproduktionen ska kontrollerna fördelas så att 90 procent av kontrollerna är riskbaserade och 10 procent genomförs stickprovsmässigt.

Samtliga branscher i primärproduktionen omfattas inte av stödssystemen och samtliga företag i branscher som omfattas av stöden söker inte stöd. Det medför att länsstyrelserna, för den offentliga kontrollen, riskbaserat måste välja ut företag inom övriga branscher, inklusive stickprov. Detta urval symboliseras av den gula fyllda ringen i bilden. Utöver det samordnade urvalet kommer tvärvillkorskontroller utföras där livsmedels och foderlagstiftning ingår som en del av tvärvillkorskontrollen. Dessa symboliseras av den blå fyllda ringen. Detta innebär att delar eller hela livsmedel- och foderlagstiftningen kontrolleras både hos företag som enbart omfattas av offentlig kontroll (gul ifylld ring), hos företag som omfattas av tvärvillkoren och valts ut genom samordnat urval (grön ring) och hos företag som enbart valts ut för tvärvillkorskontroll och där andra urvalskriterier än livsmedels- och foderlagstiftningen varit styrande (blå ring).


Andra faktorer, förutom urval av kontrollobjekt, som har betydelse för samordning av kontrollerna är gemensamma vägledningar och checklister för offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll, att rapportering av kontrollresultat sker i ett enda IT-system alternativt att uppgifter enkelt kan överföras mellan olika system t.ex. från system för offentlig kontroll till system för tvärvillkorskontroll, och att rapporteringen av kontrollresultat till de centrala myndigheterna underlättas. De centrala myndigheterna bör även ha en gemensam syn på hur kontrollrapporter från offentlig kontroll respektive tvärvillkorskontroll ska hanteras, t.ex. vad de ska innehålla och när de ska skickas till den som blivit kontrollerad. Kraven i lagstiftningarna skiljer sig åt vilket innebär att rutiner idag, och de centrala myndigheternas vägledningar, skiljer sig åt beroende på vilken kontroll det gäller. I dagsslaget rapporteras kontrollresultaten i fler olika system. Hantering av färre IT-system skulle underlätta länsstyrelsernas administrativa arbete efter utförd kontroll.
För att genomföra en kombinerad kontroll som omfattar både tvärvillkor och alla relevanta bestämmelser i livsmedel- och foderlagstiftningen kan kontrollen antingen utföras av två kontrollanter som är specialiserade inom respektive område eller av en kontrollant/inspektör som har tillräcklig kompetens för att utföra sina uppgifter och som får kompetensutveckling inom hela sitt ansvarsområde, i enlighet med bestämmelserna om kompetenskrav i förordning (EG) nr 882/2004. Samordning av själva genomförandet av kontrollerna kan leda till och det kan bli mer enhetlighet i tillämpning och bedömningar mellan tvärvillkorskontroll och offentlig kontroll. Mer enhetlig tillämpning kan även uppnås genom gemensamma utbildningar, parallellkontroller, kalibreringskurser etc.


Vid referensgruppomöten har bland annat LRF framfört att bemötande och dialog mellan kontrollanterna och företagen är viktiga faktorer för en bra kontroll. Om både urvalet av kontrollobjekt och själva kontrollen samordnas måste det framgå tydligt för företagaren vad syftet med kontrollerna är, vilka konsekvenserna blir, eller kan bli, vid en avvikelse beroende på om avvikelsen är kopplat till ett lagstiftningskrav som är tvärvillkor eller inte, hur myndigheten kommer att följa upp avvikelsen etc. Informationen om när kontrollrapporten med resultatet från kontrollen skickas och vad som därefter förväntas av företagaren måste också vara tydlig. Här finnas tydliga skillnader mellan offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll, vilka måste vara klara både för myndigheten och för företagaren. Dessa synpunkter är relevanta även om offentlig kontroll och tvärvillkorskontroll genomförs vid samma kontrolltillfälle.
Konsekvenser av förslaget

Generella konsekvenser, inklusive kostnadsmässiga och andra konsekvenser


Metoden för urval möjliggör att kontrollerna kan samordnas och genomföras vid samma kontrolltilfälle men lämnar samtidigt öppet för respektive länsstyrelse att organisera kontrollerna på det sätt som de anser är bäst, med hänsyn tagen till organisation och kompetens hos kontrollpersonalen.

Den beskrivna modellen hindras inte av förslaget om att införa en nationell planering av den offentliga kontrollen. Om en nationell planering för livsmedels- och foderkontrollen av primärproducenter införs kommer det att innebära variationer mellan åren i antalet branscher och kontrollobjekt för vilka samordning är möjligt, allt beroende på vilka branscher som väljs ut för offentlig kontroll under ett visst år.

Konsekvenser för den centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket

Den beskrivna modellen får, utöver att vissa uppdateringar krävs i vägledningen till länsstyrelserna, inga konsekvenser för de centrala myndigheterna. För att länsstyrelserna ska kunna använda denna modell fullt ut behöver Jordbruksverket förse länsstyrelsen med bättre underlag än vad som tillhandahålls idag, t.ex. om vad som produceras och verksamheten är ett livsmedelsföretag.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelserna måste sannolikt avsätta mer resurser än idag på samordnade urval av kontrollobjekt som uppfyller kriterierna både för offentlig kontroll och tväravåldskontroll.


Planeringen av den offentliga kontrollen blir beroende av planeringen av tväravåldskontrollen, vilket leder till att länsstyrelsen inte kan göra en kontrollplan som sträcker sig över ett kalenderår. Detta kan i sin tur påverka planeringen av kontrollerna även inom branscher och hos företag som inte omfattas av jordbruksstöden. Först när Jordbruksverket har beräknat kontrollfrekvenserna för enskilda
verksamhetskraav och normer och tagit fram hur många lantbrukare som berörs av olika verksamhetskraav och normer vet länsstyrelserna hur många tväravilkorskontroller som ska göras, vilket påverkar resursplaneringen.

Länsstyrelser, som hittills enbart eller i liten utsträckning kontrollerat andra företag än de som valts ut för tväravilkorskontrollen, kan troligen behöva avsätta mer resurser till offentlig livsmedels- och foderkontroll som uppfyller kriterierna i förordning (EG) nr 882/2004. Detta gäller dock oavsett om kontrollurvalet samordnas eller inte.

En tväravilkorskontroll berör fler sakområden än livsmedel och foder. Att samordna kontrollerna vid kontrolltillfället innebär att både djup och bred kompetens inom många områden behövs, vilket kan medföra att den samordnade kontrollen kan behöva involvera mer än en kontrollant. Det kan bli svårt att hålla hög kvalitet på en samordnad kontrolls alla områden och samtidigt uppnå en resurseffektivisering.

Om ökade krav ställs på att kombinerade tväravilkorskontroller och offentliga livsmedels- och foderkontroller ska göras i så stor utsträckning som möjligt blir det vidare svårare för länsstyrelserna att samordna tväravilkorskontrollerna med andra områden, t.ex. med CDB-registerkontroller.

Länsstyrelserna har olika förutsättningar och arbetssätt för samordning av kontroller på plats hos primärproducenten och bedömer bäst själva vilke typer av kontroller som ska samordnas till ett kontrolltillfälle.

Konsekvenser för företagen – primärproducenterna


Om kontrollen av livsmedels- och foderlagstiftningen i dagsläget i huvudsak sker som en del av tväravilkorskontrollen i ett län kan förslaget leda till att de offentliga kontrollerna ökar i antal i länet, eftersom tväravilkorskontrollerna t.ex. inte omfattar alla branscher. Det kan i sin tur leda till att det totala antalet kontroller ökar, då samordningsmöjligheterna begränsas av de övriga 19 lagstiftningområden som styr tväravilkorsurvalet. Den enskilde primärproducenten kommer sannolikt inte att märka av detta. Branschen som sådan kan komma att notera att antalet kontroller ökar. Det gäller i synnerhet inom branscher där få kontroller har gjorts hittills.

Kombinerade offentliga kontroller och tväravilkorskontroller kan upplevas som otydliga, både vad gäller syftet med kontrollen och konsekvenserna. Vid referensgruppssömnin har LRF framfört att man avrader från att tväravilkorskontroll och offentlig kontroll kombineras vid samma kontrolltillfälle eftersom kontrollerna riskerar att bli otydliga för företagaren. Det kan vara svårt att hålla isär vad som kontrolleras och varför. LRF menar också att det kan bli svårare att hantera avvikelser då dessa lätt får en stark koppling till tväravilkoren, vilka ofta får stor ekonomisk påverkan på företagen. LRF förordar
att kontrolluttagen samordnas genom att länsstyrelsen väljer att antingen göra en offentlig kontroll eller en tvärvillkorskontroll hos det utvalda företaget.

6.5 Utökad samordning av offentlig livsmedelskontroll och foderkontroll

6.5.1 Samordning av offentlig livsmedelskontroll och foderkontroll

**Bakgrund och motiv till förslaget**

I uppdraget ingår att analysera vilka förutsättningar som finns för en högre grad av samordning av offentlig livsmedelskontroll och foderkontroll samt att vid behov ge förslag till åtgärder. Analysen omfattar både för- och nackdelar med högre grad av samordning samt samordning på både central och regional nivå. Jämförelser har även gjorts med andra EU-medlemsstater.


För livsmedel och foder finns likartade risker, likartade lagstiftning samt likartade kontrollfrekvenser, vilket gör det lämpligt att samordna just den offentliga kontrollen av dessa områden. Företag som håller livsmedelsproducerande djur är ofta både livsmedels- och foderföretag. När det gäller urvalet av de företag som ska underkastas kontroller finns det idag en gemensam modell för riskklassificering av företagen. Att samordna de offentliga kontrollerna kan mot denna bakgrund vara resurseffektivt.

Livsmedels- och Jordbruksverkets samordning på livsmedels- och foderområdena har tills idag inkluderat framtagandet av en gemensam modell för riskklassificering och urval av kontrollobjekt samt en vägledning om detta. Man har även genomfört gemensamma granskningar av de kvalitetssäkringssystem som används i primärproduktionen och hållit informations- och samverkansmöten tillsammans samt i vissa fall även gemensamma utbildningsinsatser.

Den operativa kontrollen av livsmedels- och foderlagstiftningen hos primäraproducenterna, inklusive tvärvillkorskontrollerna, utförs av länsstyrelserna. Länsstyrelsernas organisation varierar när det gäller kontrollen av företagens efterlevnad av livsmedels- och foderlagstiftningen och av de tvärvillkor som ligger till grund för jordbrukarstöd. Det gäller också i vilken grad livsmedels- och foderkontrollen samordnas med t.ex. djurskyddskontrollen. Dessa skillnader beskrivs närmare i rapporten från utvärderingen.

I samband med uppdraget har synpunkter inhämtats från länsstyrelserna, företag och branschföreträdare. Länsstyrelsernas synpunkter har fokuserat på förbättring eller utveckling av de olika administrativa hjälpmedlen, inklusive anläggnings- och kontrollregister, för bättre resurseffektivitet och kvalitet i kontrollen. Företagens och branschföreträdarnas synpunkter har fokuserat på antalet kontrolltillfällen för företagen och riskbedömningen, inklusive vilka risker som lämpligen kontrolleras hos primärproducenten istället för i annat led i livsmedelskedjan. I utvärderingen och vid referensgruppsmöten har branschföreträdare framfört att man upplever att det är frustrerande att samma frågor och krav utan samordning kontrolleras vid flera olika tillfällen, eftersom kraven i lagstiftningarna överlappar varandra. Branscherna menar därför att bättre hänsyn bör tas till resultaten från redan genomförda kontroller inom angränsande områden när kontrollerna planeras. Det gäller såväl länsstyrelsernas kontroller som de kontroller som Livsmedelsverket och kommunala kontrollmyndigheter utför.

Det finns ett stort värde i samordning inte enbart mellan livsmedelskontroll och foderkontroll utan även mellan vardera av dessa kontrollområden och andra närliggande kontrollområden. Om den offentliga kontrollen av livsmedel och foder inte samordnas kan samordning istället göras med andra kontrollområden. Analys av sådan samordning ingår dock inte i uppdraget. Värdet av ökad samordning av livsmedels- och foderområdet bör dock vägas mot nackdelarna detta medför om det sker på bekostnad av samordning med andra närliggande kontrollområden.

Om den offentliga kontrollen av livsmedel och foder inte samordnas kan samordning istället göras med andra kontrollområden. Exempel på medlemsstater som valt att inte eller bara delvis samordna livsmedels- och foderkontrollerna är Danmark och Finland. Där samordnas foderkontrollen med tvärvillkorskontrollen medan livsmedelskontrollen ofta samordnas med andra kontrollområden, t.ex. kontroll av djurhälsa, smittskydd och användning av läkemedel när det gäller kontrollen av livsmedelsproducerande djur. Motiv till att inte samordna de offentliga livsmedels- och foderkontrollerna är att olika kompetenser behövs för att utföra kontrollerna och att andra lagstiftningsområden överlappar mer. Andra motiv kan vara olika kontrollfrekvens för livsmedels- respektive foderkontrollen. I Sverige, liksom i flera andra medlemsstater, genomförs fler offentliga kontroller med avseende på livsmedel än foder i primärproduktionen.

**Beskrivning av förslaget**

Fastän det redan finns en betydande samordning mellan de centrala myndigheterna och de olika kontrollområdena, finns det flera åtgärder man kan vidta för att uppnå en än mer samordnad offentlig kontroll inom livsmedels- och foderområdet. Samordningen kan ske på olika nivåer och i olika omfattning. Gemensamt för de delåtgärder som föreslås nedan är att de kan skapa bättre möjligheter till ökad samordning av länsstyrelsernas livsmedels- och foderkontroller och att de förutsätter ökat samarbete och samordning mellan Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Detta gagnar både länsstyrelserna och företagen. Åtgärderna medför inget behov av förändrad organisation eller ansvarsfördelning, och det är i linje med flera av de synpunkter som framkommit från företag, branschföreträdare och länsstyrelser i samband med uppdraget.

Nedan presenteras föreslagna delåtgärder som bidrar en ökad samordning mellan de centrala myndigheterna och ökar länsstyrelsernas möjligheter att samordna kontrollområdena.
**Delåtgärder**

- Arbete för ökad samsyn mellan de centrala myndigheterna avseende tillämpningen av likartade lagstiftningar och krav på kontroller samt på företagen.
- Tillämpningsvägledningar – myndigheterna bör arbeta för ökad samordning och samsyn mellan de centrala myndigheterna avseende vägledningar för kontroll, checklistor, rapporter, registreringar och analyser av kontrollresultat.
- Uppmuntra till ökad användning av de nationella branschriktlinjerna som ett komplement till vägledningarna.

Insatser för ökad samsyn mellan de centrala myndigheterna bör ske i högre utsträckning när det gäller tolkningen av lagstiftningen inom likartade och överlappande områden. Detta påverkar nämligen hur likartade krav bedöms i kontrollen och vilka krav som ställs på företagen. Ytterst leder ökad samsyn till mer konsekvent kontroll, ökad rättssäkerhet för företagen och i förlängningen troligen högre acceptans för kontrollen och för lagstiftningen hos företagen.

Konkreta exempel på samordning och samsyn mellan de centrala myndigheterna är framtagande och uppdatering av vägledande dokument, metoder för rapportering av kontrollresultat och metoder för sammanställning och analys av kontrollresultat och gemensamma sammanställningar och analyser.

En gemensam insats för att uppmuntra ökad användning och framtagande av nationella branschriktlinjerna hos företagen och hos länsstyrelserna. I branschriktlinjer beskriver en viss bransch hur dess företag ska agera för att leva upp till lagstiftningen. Branschriktlinjerna granskas av de centrala behöriga myndigheterna. Om branschriktlinjerna följs bör företagen ha bättre förutsättningar att de leva upp till kraven i lagstiftningen. Samordning måste dock ske avseende granskningen av branschriktlinjerna så att synen på kraven stämmer överens.

Åtgärderna kan genomföras var för sig men i de flesta fall blir effekten bättre om flera förslag genomförs, då de stöder varandra.

Åtgärder som stöder detta förslag men som beskrivs separat ovan är förslagen för mer riskbaserad kontroll och förslaget om ökad kompetens.

Förutsättningar för högre grad av samordning och för genomförandet av föreslagna åtgärder, inklusive övriga åtgärder som bidrar till bättre samordning av kontrollerna inom livsmedels- och foderområdet, är att de centrala myndigheterna har samma ambitionsnivå och kan avsätta de resurser som krävs för att uppnå överenskommen målsättning.

**Konsekvenser av förslaget**

**Generella konsekvenser, inklusive kostnadsmässiga och andra konsekvenser**

Åtgärdsförslagen kan antas leda till ökad kvalitet, enhetlighet, rättssäkerhet, resurseffektivitet.

Det finns indikationer på att vissa av dagens brister beror på att för lite resurser läggs på att uppdatera och förbättra befintliga system, vägledningar och liknande. Korrigering av detta samt kompletteringar kan vara mycket resurseffektivt. Högre grad av samordning minskar dock de inblandade aktörernas utrymme för anpassning till lokala förhållanden och liknande och ställer i vissa fall högre krav på bredare kompetens.
Kostnaden beror på ambitionsnivå. Vissa av kostnaderna förefaller uppstå även utan ökad satsning på samordning, för att upprätthålla nuvarande målsättning för kontrollverksamheten.

**Konsekvenser för de centrala myndigheterna Livsmedelsverket och Jordbruksverket**

För de centrala myndigheterna innebär ett ökat samordningsarbete ökade kostnader.

Ökade insatser krävs för mer samordnade vägledning från de centrala myndigheterna avseende tolknings av lagstiftningen inom likartade områden, hur likartade krav ska kontrolleras och vilka krav som ska ställas på företagen torde ha en liknande kostnadsprofil.

Kostnaderna för ökad samordning faller i stor utsträckning på de centrala myndigheterna, med anledning av deras samordningsansvar. Konsekvenserna av förslaget är större för Jordbruksverket än för Livsmedelsverket eftersom Livsmedelsverket i dagssätter mer resurser inom primärproduktionsområdet än Jordbruksverket.

**Konsekvenser för länsstyrelserna**

Uppdaterade och förbättrade vägledningar med mera gör kontrollverksamheten enklare, effektivare och mer enhetliga.

Med ökad samordning mellan de olika kontrollområdena kan den enskilda länsstyrelsens utrymme för anpassning till de lokala förhållandena och den egna länsstyrelsens organisation komma att minska. Ökad samordning ställer också krav på bredare kompetens hos kontrollanterna. Det kan vara lättare att hitta specialkompetens på ett enskilt område, t ex livsmedelsområdet, vilket kan leda till en mer effektiv kontroll på det enskilda området.

Förslagen kan innebära ökade kostnader för länsstyrelserna i förhållande till den omfattning länsstyrelserna medverkar i arbetet med förbättrade hjälpmedel.

**Konsekvenser för företagen/primäraproducenterna**


Samordning genom att livsmedels- och foderlagstiftningen kontrolleras samtidigt vid kontrolltillfället kan leda till att det är svårare för företagen att ta till sig information och förstå vad som krävs, vilket har framförts vid intervjuer med primäraproducenter.
**Bilagor**

**Bilaga 1** Utvärdering av den offentliga livsmedels- och foderkontrollen av primärproducenter.

**Bilaga 2** Enkät med frågor till andra EU-medlemsstater, livsmedels- och foderkontroll av primärproducenter.