



Kommittédirektiv

En översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Utredaren ska också se över den djurskyddskontroll som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom dessa områden. Syftet med utredningen är att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan och skapa en mer effektiv kontrollstruktur som säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor och förenklar för de företag som är verksamma inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter.

Utredaren ska bland annat

- analysera ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, och föreslå lämpliga ändringar för att kontrollen ska bli så verkningsfull, effektiv, enhetlig och likvärdig som möjligt samtidigt som det ska bli enklare för företagen,
- föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, för att minska de kostnader som ett företag får till följd av krav i olika författningar (regelkostnader) och få till stånd mer likvärdiga avgifter,

- föreslå åtgärder som skapar goda förutsättningar för kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd till företag och som minskar risken för omotiverade skillnader i rådgivningen och stödet,
- kartlägga begränsningar som påverkar möjligheterna att samverka mellan kontrollmyndigheterna och föreslå hur samverkan kan förbättras,
- föreslå åtgärder som särskilt underlättar för mikroföretag med diversifierad verksamhet i livsmedelskedjan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

Företagens regelbörda och administrativa kostnader måste begränsas

Regelbördan och de administrativa kostnaderna behöver minska för att företag ska kunna fokusera på sina kärnverksamheter i så stor utsträckning som möjligt. På så vis stärks svenska företags konkurrenskraft. Livsmedelskedjans aktörer efterfrågar generellt sett färre, men också enkla och tydliga, regler för att kunna vara konkurrenskraftiga såväl i en nationell som i en internationell kontext. Det finns ett behov av en likvärdig och rättssäker tillämpning av regler där regelförenkling, företagsperspektiv i tillämpningen av lagstiftningen, flexibilitet och samverkan med branschen är viktiga komponenter. Vid sidan om reglernas utformning är framför allt myndigheternas bemötande och service gentemot näringslivet viktig för den upplevda regelbördan.

Enligt Tillväxtverkets enkätundersökning Företagens villkor och verklighet 2023 upplever mer än hälften av de små och medelstora företag, dvs. företag med 0–249 anställda, som svarat på enkäten att lagar och myndighetsregler utgör ett tillväxthinder och att regelverken påverkar deras konkurrenskraft negativt. Cirka 41 procent av företagen inom livsmedelssektorn upplever att lagar och regler utgör ett stort tillväxthinder.

För att minska regelverkens negativa påverkan på företagen lanserade regeringen ett omfattande förenklingspaket i budgetpropositionen för 2024, som kommer att få stor betydelse för bland annat de företag som är verksamma i livsmedelskedjans olika stadier. Förenklingspaketet består av drygt 50 miljoner kronor som regeringen vill satsa på åtgärder för att underlätta för företagen. Inom ramen för förenklingspaketet ska ett nytt s.k. förenklingsråd inrättas. Förenklingsrådet är ett komplement till det s.k. implementeringsrådet som regeringen tidigare har aviserat om. Båda råden ska ta fram rekommendationer och förslag i syfte att stärka företagens konkurrenskraft genom att begränsa deras regelbörda och administrativa kostnader. Förenklingsrådet

ska identifiera förenklingsåtgärder för svensk rätt och ta fram konkreta förslag på sådana åtgärder medan implementeringsrådet ska lämna rekommendationer vid genomförandet av EU-direktiv i svensk rätt och uppmärksamma regeringen på frågor av särskild vikt för svenska företag i kommande lagstiftning på EU-nivå.

Utöver de åtgärder som ingår i det aviserade förenklingspaketet krävs att frågor av strukturell karaktär med betydelse för livsmedelskedjans aktörer ses över i syfte att förenkla för företagen och skapa mer likvärdiga konkurrensvillkor.

Denna utredning ska bidra till att nå livsmedelsstrategins övergripande mål och är en viktig del i genomförandet av livsmedelsstrategin 2.0.

Utredningen ska beakta de principer som uttrycks i regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). Om de förslag och bedömningar som utredningen presenterar avviker från vad som sägs i skrivelsen ska skälen för avstegen särskilt anges.

Uppdraget är begränsat till områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt till de djurskyddskontroller som utförs i nära anslutning till, eller i samband med, kontrollerna inom de områdena. Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som Försvarsinspektören för hälsa och miljö bedriver inom de nämnda områdena omfattas inte av uppdraget. Uppdraget omfattar inte heller kontroll av skyddade beteckningar enligt lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, den kontroll som utförs av certifierade organ när det gäller ekologisk produktion, planerad kontroll av fusk inom livsmedelskedjan eller den kontroll som omfattas av Miljöbalkens tillämpningsområde.

Uppdraget att föreslå hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras för att förenkla för företagen

De materiella reglerna för livsmedelskedjan är harmoniserade vilket innebär att de regler som gäller för livsmedelsföretag är gemensamma för hela EU med små möjligheter till nationella undantag. På så sätt gäller samma förutsättningar för alla företag som verkar och konkurrerar inom den inre marknaden. Utöver materiella regler finns det ett omfattande unionsrättsligt regelverk om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Hur en medlemsstat väljer att organisera den offentliga kontrollen och annan offentlig

verksamhet har betydelse för företagens tillväxt och möjlighet att konkurrera med andra företag såväl inom som utom landet. Det har också betydelse för hur effektivt kontrollen kan bedrivas.

Bestämmelserna om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll), här benämnd kontrollförordningen. Förordningen reglerar hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan ska planeras, organiseras, genomföras, finansieras, följas upp och revideras i medlemsstaterna.

Förenklat innebär bestämmelserna om kontroll i kontrollförordningen att behöriga myndigheter ska kontrollera att ett företag följer de regler som gäller inom olika områden. Myndigheterna ska också utföra särskilda kontroller för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av bestämmelserna i livsmedelskedjan som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Frågor som rör den sistnämnda typen av kontroll utreds av Utredningen om stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan (N 2022:05). Det som omfattas av den utredningen ligger utanför det här uppdraget.

Kontrollförordningen innehåller generella regler som omfattar flera områden, däribland livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Medlemsstaterna ska bland annat för de områdena utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa en verkningsfull och effektiv samordning

mellan dessa för att offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet ska vara enhetlig och effektiv inom hela sitt territorium. Inom varje område ska också en myndighet med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och övriga medlemsstater utses. De behöriga myndigheterna ska också utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras och vidta åtgärder utifrån resultaten från revisionerna.

I Sverige är ansvaret för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet fördelat på flera olika myndigheter under regeringen och på kommunala förvaltningsmyndigheter.

På livsmedelsområdet står de flesta livsmedelsanläggningar under kommunal kontroll medan länsstyrelserna ansvarar för kontroll av anläggningar i primärproduktionen. Länsstyrelserna har även i uppgift att samordna den kommunala kontrollen inom länet. Länsstyrelserna har också en generell uppgift att inom sin verksamhet främja samverkan mellan bland annat kommuner och statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Livsmedelsverket kontrollerar vissa typer av anläggningar, som exempelvis anläggningar som omfattas av särskilda hygienregler, och ansvarar också för att kontrollera livsmedel som förs in i Sverige över en gränskontrollstation från tredjeland. I vissa kontroller som Livsmedelsverket utför ingår även att kontrollera djurskydd och djurhälsa. För kontroll av handelsnormer som omfattas av livsmedelslagens tillämpningsområde gäller samma ansvarsfördelning som för övrig livsmedelskontroll. På foderområdet är kontrollansvaret fördelat mellan Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och länsstyrelserna. Kontrollansvaret för regelverket för animaliska biprodukter är fördelat mellan Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Kontrollorganisationen för livsmedelskedjan omfattar ca 270 kontrollmyndigheter. Av dessa har ca 100 myndigheter mindre än en årsarbetskraft för kontrollen av livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Med ett så stort antal kontrollmyndigheter av varierande storlek är det ofrånkomligt att det finns skillnader vad gäller effektivitet, planering, utförande och uppföljning av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det finns bland annat stora utmaningar när det gäller kapacitet, kompetens och likvärdighet mellan kontrollmyndigheterna och skillnader när det gäller vad som beaktas när avgifterna för kontrollerna bestäms. Bland de kontroller som finansieras genom avgifter finns det stora variationer i avgifternas storlek utifrån de olika timtaxor som tillämpas och hur myndigheterna bedömer

kontrollbehovet i verksamheterna. Samma typ av anläggning kan därför få betala olika avgift för samma typ av kontroll i olika delar av landet.

Ibland skapar även gränsdragningen mellan kontrollområden utmaningar när det gäller hur kontrollen utförs. Ett sådant exempel är ansvarsfördelningen mellan olika kontrollmyndigheter när det gäller den kontroll som ska utföras inom områdena djurskydd och livsmedelssäkerhet på slakterier. Det är länsstyrelserna som utövar offentlig kontroll av djurskyddet medan Livsmedelsverket respektive kommunerna utövar offentlig kontroll av djur före och efter slakt beroende på kontrollobjekt. Livsmedelsverkets offentliga kontroll utförs av officiella veterinärer och officiella assistenter på slakterierna. Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter har vidare fått i uppgift att enligt 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen (2019:66) kontrollera djurskyddet på slakterierna. De officiella veterinärerna och de officiella assistenterna utför därför även länsstyrelsernas kontroll av djurskyddet i samband med sin offentliga kontroll och kontrollerar att slakterierna följer bestämmelserna för djurskydd under tiden då djuren är på slakteriet. De officiella veterinärerna kan fatta beslut av mer akut karaktär direkt på plats, men utöver att de informerar länsstyrelserna om upptäckta djurskyddsbrister har de ingen befogenhet att kräva åtgärder vid konstaterade djurskyddsbrister på ett slakteri. Det är i stället länsstyrelserna som kan vidta åtgärder i form av bland annat föreläggande. Därutöver är fördelningen av kontrollansvaret för djurskyddet vid transporten till ett slakteri mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverket otydlig. Med den nuvarande ansvarsfördelningen ställs höga krav på väl fungerande kommunikation och samverkan mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna och det finns en risk för dubbelarbete och för att frågor faller mellan stolarna. För företagen innebär detta att de kan hamna i kläm mellan myndigheterna och att de får flera myndigheter att förhålla sig till. Kontakt med flera kontrollmyndigheter innebär bland annat en högre administrativ börda för företagen. Hur gränsdragningen mellan kontrollområdena djurskydd och livsmedelssäkerhet görs får också konsekvenser för företagens kostnader för kontroll eftersom principerna för finansiering inom kontrollområdena skiljer sig åt.

Uppsamlingscentraler för fällt frilevande vilt är andra exempel på företag som kan behöva förhålla sig till olika kontrollmyndigheter trots att de bedriver liknande verksamheter. Det beror på att det i kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/1374 av den 12 april 2021 om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om

fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung görs en skillnad mellan å ena sidan uppsamlingscentraler som enbart tar emot vilt direkt från jägare och å andra sidan uppsamlingscentraler som även tar emot vilt från andra uppsamlingscentraler. Som kontrollen är organiserad i Sverige innebär det att Livsmedelsverket och länsstyrelserna är behöriga kontrollmyndigheter för de olika uppsamlingscentralerna. Det skapar en olikartad offentlig kontroll och det finns en risk för att företagets kostnader för kontroll varierar eftersom principerna för finansiering skiljer sig åt mellan länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets kontroller.

En annan utmaning är den revision som de behöriga myndigheterna ska utföra enligt kontrollförordningen. I dag saknas ett heltäckande system för revision och det är framför allt de kommunala kontrollmyndigheterna som brister i revisionsarbetet. Vid en revision kan en myndighet identifiera förbättringsområden samt bidra till ett bättre resursutnyttjande och en mer verkningfull och likvärdig kontroll (jfr Livsmedelsverkets och Samrådsgruppen för revisions samarbetsrapport S – 2023 nr 05 – Utredning av ett heltäckande revisionssystem).

Utmaningarna i livsmedelskedjan beror främst på hur Sverige har valt att fördela ansvaret för den offentliga kontrollen och den offentliga verksamheten. Kontrollorganisationen har stor betydelse för företagets tillväxt och konkurrensmöjligheter. Många av kontrollmyndigheterna är små och har få anställda för att utföra uppdraget. Det ökar risken för att kontrollerna inte blir effektiva eller likvärdiga och innebär utmaningar för kontrollmyndigheterna att upprätthålla nödvändig kompetens. En utredare behöver därför analysera om ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet bör fördelas på ett annat sätt än i dag för att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig, enhetlig och effektiv kontroll samtidigt som det ska bli enklare för företagen.

Det finns flera alternativ för att komma till rätta med de problem som den nuvarande organisationsstrukturen medför. Ett sätt kan vara att låta den grundläggande strukturen bestå, men att på ett bättre sätt klargöra gränsdragningen mellan olika kontrollområden och utöka den statliga styrningen för att uppnå ökad effektivitet, enhetlighet och likvärdighet i kontrollen. Ett annat sätt kan vara att ändra strukturen på ett mer grundläggande sätt och till exempel koncentrera kontrollansvaret helt eller delvis till vissa kommuner,

regioner eller statliga myndigheter. Man kan också tänka sig en kombination av dessa alternativ.

Utredaren ska därför

- beskriva Sveriges kontrollorganisation för livsmedel, foder och animaliska biprodukter och analysera förutsättningarna för kontrollmyndigheterna att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet,
- kartlägga och beskriva vilka djurskyddskontroller som utförs i anslutning till, eller i samband med, kontrollerna för livsmedel, foder och animaliska biprodukter,
- beskriva och analysera de för- och nackdelar som den nuvarande kontrollorganisationen medför för såväl företag i olika branscher som kontrollmyndigheterna,
- beskriva och analysera de möjligheter som en förändrad och en mer ändamålsenlig kontrollorganisation kan medföra för företag i olika branscher och för kontrollmyndigheterna,
- jämföra kontrollorganisationen med Finlands, Danmarks och Tysklands motsvarigheter,
- undersöka alternativa kontrollstrukturer och föreslå hur kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, ska organiseras för att kontrollen ska vara så verkningsfull, effektiv och enhetlig som möjligt samtidigt som det ska bli lättare för företagen,
- om förslag lämnas som innebär alternativa kontrollstrukturer som gäller länsstyrelserna, beakta regeringens principer för prövning av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för samt regeringens kriterier för koncentration av vissa verksamheter till ett färre antal länsstyrelser (prop. 2023/24:1 utg. omr. 1 s. 76), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att minska och likrikta företagens kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Enligt kontrollförordningen är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att det finns tillräckliga finansiella resurser för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (artikel 78). För vissa typer av offentlig kontroll följer det redan av kontrollförordningen att det är

obligatoriskt att ta ut avgifter (artikel 79). En avgift måste också tas ut för kontroll som grundas på ett klagomål, om kontrollen leder till att bristande efterlevnad konstateras, och för kontroll som utförs för att kontrollera att en brist har upphört, s.k. uppföljande kontroll (artikel 79.2 c). För andra typer av offentlig kontroll, och för annan offentlig verksamhet, får medlemsstaterna välja om kontrollen ska finansieras med skattemedel eller med andra avgifter eller pålagor (artikel 80).

Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) redovisat sina generella bedömningar till riksdagen när det gäller hur en tillsynsreglering bör vara utformad. När det gäller finansieringen av kontrollen uttalar regeringen att finansieringen bör utformas på ett sådant sätt att både de som kontrolleras och kontrollmyndigheterna ska få incitament att agera kostnadsmedvetet och att utveckla betryggande intern kontroll och styrning (s. 19). En avgiftsfinansiering med det ekonomiska målet full kostnadstäckning medför att kostnaderna tydliggörs för kontrollmyndigheten vilket kan bidra till en mer kostnadseffektiv granskning. Ett ytterligare motiv för en avgiftsfinansierad kontroll är att skatteuttaget kan begränsas. Dessutom kan ett uttag av avgifter medföra en möjlighet att påverka en viss marknad eller påverka beteendet hos vissa objekt som kontrolleras (s. 20).

Regeringen uttalar vidare i skrivelsen att det för vissa verksamheter kan vara mera lämpligt att låta tillsynen finansieras via allmänna medel än genom avgifter. Det kan exempelvis vara fallet då företagen eller kontrollmyndighetens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiftens storlek. Vidare kan det finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga eller andra bärande motiv för att låta kontrollen finansieras med skattemedel, särskilt inom områden där kontrollen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet (s. 20).

När det gäller utformningen av kontrollavgifter uttalar regeringen i skrivelsen att en kontrollavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Avgifterna bör vara lätta att begripa och förutsebara för de som kontrolleras samt ge incitament till önskvärda beteenden hos de som kontrolleras och kontrollmyndigheterna. Vidare bör avgifterna inte vara konkurrensnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte medföra höga administrativa kostnader för de som kontrolleras eller de myndigheter som utför kontrollen (s. 20).

När det gäller avgiftsfinansieringen i livsmedelskedjan bedömde regeringen i propositionen Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m. (prop. 2005/06:128) att det inte fanns skäl att frångå principen om att offentlig kontroll så långt som möjligt ska finansieras genom avgifter så länge som myndigheterna utför en motprestation som kommer den som betalat avgiften till del. Regeringen ansåg då att livsmedelskontrollen var en sådan motprestation. Regeringen uttalade även att en grundläggande utgångspunkt är att avgiftens storlek ska svara mot den kostnad som den offentliga kontrollen över företaget medför. För att kontrollmyndigheten i möjligaste mån ska få full kostnadstäckning för sitt arbete bör avgiftssystemet till viss del utgå från de lokala förutsättningarna hos respektive kontrollmyndighet. Samtidigt måste det enligt regeringen beaktas att en fullgod livsmedelskontroll i hela landet är av sådant allmänintresse att en godtagbar kvalitet måste säkerställas. Behovet av en fullgod livsmedelskontroll kan inte tillgodoses utan att kontrollmyndigheterna tillförs tillräckliga resurser. Resursbehovet skulle därför enligt regeringens mening säkerställas dels genom att kontrollmyndigheterna åläggs en skyldighet att ta ut en avgift för kontrollen, dels genom att staten i viss utsträckning styr storleken på avgiftsuttaget (s. 166–168).

I propositionen En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning (prop. 2020/21:43) konstaterar regeringen att medlemsstaterna i stor utsträckning har möjlighet att välja om livsmedelskontrollen ska finansieras med avgifter eller med offentliga medel, men att vissa kontroller måste finansieras genom avgifter (artiklarna 78 och 79). I de fall det är obligatoriskt att ta ut en avgift reglerar förordningen vilka kostnader som avgifterna ska täcka och hur de ska beräknas (artiklarna 81 och 82). Vid bristande efterlevnad av regelverket ska den ansvariga aktören bära samtliga kostnader som uppkommit till följd av myndigheternas åtgärder (artikel 138.4). Även när det gäller annan offentlig verksamhet kan medlemsstaterna välja finansieringsform. Regeringen redogör i propositionen även översiktligt för hur den ordinarie livsmedelskontrollen finansieras, men uttalar sig inte särskilt om finansieringsformerna som sådana (samma prop. s. 216).

I Sverige finansieras en stor del av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan med avgifter. Det är i dag främst länsstyrelsernas planerade kontroller av livsmedel och foder i primärproduktionen samt djurskydds- och djurhälsokontrollen som finansieras med skattemedel.

Avgiftsuttagen för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedelsområdet regleras bland annat genom kontrollförordningen, livsmedelslagen (2006:804), förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (härefter benämnd livsmedelsavgiftsförordningen), förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel, förordningen (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det finns inga bestämmelser som reglerar hur kontrollmyndigheternas revision ska finansieras.

Enligt 4 § livsmedelsavgiftsförordningen ska en behörig myndighets och en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen som huvudregel täckas med avgifter. Huvudregeln gäller inte när offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avser livsmedelsföretag i primärproduktionen av livsmedel eller den kontroll av en livsmedelsanläggning som får utföras enligt 25 a § livsmedelsförordningen, förutom vid kontroll efter klagomål och uppföljande kontroll. Avgifter för kontroll efter klagomål och för uppföljande kontroll regleras i 8 och 9 §§ livsmedelsavgiftsförordningen.

Enligt 6 § livsmedelsavgiftsförordningen är det den behöriga myndigheten eller kontrollmyndigheten som fastställer avgifterna. Om myndigheten är en kommun ska avgifter fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Av 7 § framgår att kontrollmyndigheten med vissa undantag ska debitera avgifter för offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen efter det att kontrollen har utförts. Avgiftsuttaget regleras för godkännande och registrering i 11 § och för stickprovskontroll i 12 §. Det finns också en möjlighet för Livsmedelsverket och Jordbruksverket att inom sina respektive ansvarsområden meddela föreskrifter om skyldighet att betala ytterligare avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Livsmedelsverkets föreskrifter innebär i detta avseende också en skyldighet för kommunen att ta ut avgiften. Det är dock kommunfullmäktige som bestämmer taxan som ligger till grund för avgiften.

Bestämmelserna om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena foder och animaliska biprodukter finns bland annat i kontrollförordningen, lagen (2006:805) om kontroll av foder och animaliska

biprodukter och förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Avgiftssystemet för kommunernas kontroll av regelverket om foder och animaliska biprodukter är utformat på motsvarande sätt som för livsmedel, men i stället för att avgifterna debiteras i efterhand får samtliga foderföretagare och företagare som befattar sig med animaliska biprodukter eller därav framställda produkter betala en årlig avgift (3–11 §§ förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter). Den årliga kontrollavgiften fastställs av de behöriga myndigheterna och betalas genom ett avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Avgiften ska betalas oavsett om myndigheterna kontrollerar verksamheten under det aktuella året eller inte. Utöver de årliga avgifterna tas det inom områdena foder och animaliska biprodukter ut särskilda avgifter för godkännande och registrering av anläggningar (14–17 §§). Avgifter tas även ut för uppföljande kontroll på grund av tidigare konstaterad bristande efterlevnad eller kontroll som utförs efter klagomål (12 §). Jordbruksverket har också rätt att meddela föreskrifter om skyldigheten att betala ytterligare avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om föreskrifterna innefattar avgift för en kommuns offentliga kontroll eller annan offentlig verksamhet är kommunen skyldig att ta ut en avgift enligt en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Inte heller inom dessa områden finns det några bestämmelser som reglerar hur kontrollmyndigheternas revision ska finansieras.

I kommunallagen (2017:725) anges att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Det är närmare 20 år sedan avgiftskonstruktionen för offentlig kontroll i livsmedelskedjan utreddes. Kontrollsystemet och samhället har förändrats mycket sedan dess och en ny unionsrättslig kontrollförordning (förordning (EU) 2017/625) har trätt i kraft. Genom den nya förordningen har bland annat bestämmelserna om avgifter utvecklats och bestämmelser om revision har förtydligats. Det finns även vissa avgiftsuttag som har en otydlig koppling till kontrollmyndighetens motprestation. Avgifternas storlek varierar också i hög grad mellan kontrollmyndigheterna. Att avgifternas storlek varierar beror bland annat på att kontrollmyndigheterna har olika kostnader för kontrollen, att myndigheterna bedömer behovet av kontroll från fall till fall och att kontrollmyndigheternas besök tar olika lång tid beroende på de olika

bedömningar som myndigheterna gör på en anläggning. Sammantaget medför detta att det finns skäl att se över samtliga avgifter som i dag tas ut för kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Det inkluderar bland annat avgifter för olika kontrollprogram, stickprovskontroller och andra aktiviteter i samband med kontroll som inte är direkt anläggnings- eller verksamhetsrelaterade. Även hur revisionen enligt artikel 6 i kontrollförordningen finansieras behöver ses över.

Utredaren behöver göra en övergripande analys av vilka typer av kontroller som bör finansieras med avgifter och om det finns vägande skäl som gör det samhällsekonomiskt motiverat att finansiera särskilda typer av kontroll med allmänna medel.

Att företag kan konkurrera på lika villkor är en viktig faktor för bedömningen. Avgifterna ska också vara enkla och förutsebara både när det gäller hur de beräknas och hur stora de blir. Målsättningen ska vara en ökad likvärdighet i fråga om avgifternas storlek inom en och samma bransch.

Ett sätt att få en bättre likvärdighet är att på olika sätt öka den statliga styrningen när det gäller kommunernas avgiftsberäkning. Det nuvarande bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om beräkningen av avgifter, är dock begränsat till föreskrifter om sådana avgifter som tas ut av statliga myndigheter och kontrollorgan. Utredaren behöver analysera om det är lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen så att föreskrifträtten också gäller kommunernas avgifter eller om det kan vara lämpligare att öka den statliga styrningen av kommunernas avgifter på något annat sätt. I analysen ska det särskilt belysas hur ett sådant förslag skulle förhålla sig till den kommunala självstyrelsen och om en eventuell inskränkning skulle vara proportionerlig.

Regeringen aviserade i propositionen En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning att den avser att se över systemet med en årlig avgift för kontrollen av regelverket om foder och animaliska biprodukter (prop. 2020/21:43 s. 241). Det bör därför ingå i utredningen att nu se över den årliga avgiften.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur kontrollmyndigheternas offentliga kontroll och annan offentlig verksamhet inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter finansieras,
- redogöra för de bakomliggande principerna för nuvarande finansiering och avgiftskonstruktionerna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt hur konkurrenskraften i livsmedelskedjan påverkas av dem,
- kartlägga de avgifter som tas ut för kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter, vilket bland annat även omfattar avgifter för kontrollprogram, stickprovskontroller och andra aktiviteter i samband med kontroll som inte är direkt anläggnings- eller verksamhetsrelaterade,
- kartlägga de kontroller av livsmedel, foder och animaliska biprodukter som finansieras med allmänna medel,
- övergripande analysera vilka typer av kontroller som bör finansieras med avgifter och om det finns vägande skäl som gör det samhälls-ekonomiskt motiverat att finansiera särskilda typer av kontroll med allmänna medel,
- analysera om det är lämpligt att utöka bemyndigandet i 28 § livsmedelslagen så att föreskriftsrätten också gäller kommunernas avgifter eller om det kan vara lämpligare att öka den statliga styrningen av kommunernas avgifter på något annat sätt, och då särskilt belysa hur förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen,
- ta ställning till om systemet med årlig avgift för kontroller av regelverket om foder och animaliska biprodukter bör ersättas av en efterhandsdebitering av avgiften,
- föreslå en ändamålsenlig finansiering för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, inklusive revision, inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt för angränsande djurskyddskontroller för att bland annat stärka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan,
- för den typ av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utredaren bedömer bör finansieras med avgifter, föreslå enkla och förutsägbara avgifter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning, som utifrån målsättningen om att de ska vara likvärdiga inom en och samma bransch också underlättar för företag att konkurrera på lika villkor, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

En given utgångspunkt för uppdraget är att det av utredaren föreslagna finansieringssystemet ska vara förenligt med EU:s statsstödsregler och med bestämmelser om finansiering i kontrollförordningen samt med den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen.

Uppdraget att förbättra rådgivningen och stödet till företagen

De grundläggande bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att hjälpa enskilda och vägleda dem finns i förvaltningslagen (2017:900). I lagen regleras grunderna för god förvaltning hos både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. En myndighet ska också lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Med enskilda avses både fysiska personer och juridiska personer. Av förarbetena till 6 § förvaltningslagen framgår, när det gäller hur omfattande hjälp en myndighet bör ge enskilda, att utgångspunkten är att servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Att den enskilde ska få hjälp att ta tillvara sina intressen innebär inte att en myndighets serviceskyldighet ska omfatta exempelvis rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk specialkompetens inom ett visst område tillhandhåller åt enskilda. Skyldigheten får inte heller uppfattas som ett krav på myndigheterna att i alla lägen se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete (prop. 2016/17:180 s. 66).

Bestämmelser om råd och stöd finns också i 12 § livsmedelslagen, 13 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 8 kap. 4 § djurskyddslagen (2018:1192). Där framgår att den myndighet som utövar offentlig kontroll genom rådgivning, information och på annat sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Kontrollmyndigheterna har således ett ansvar för bland annat sådan rådgivning som framgår av exempelvis livsmedelslagen till företagare i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. En myndighet bör därför kunna informera en företagare om de krav som ställs i regelverken.

Livsmedelsverket tog under 2019 fram rapporterna Rådgivning inom livsmedelskontrollen för kontrollmyndigheter och Rådgivning inom livsmedelskontrollen för företagare för att stödja kontrollmyndigheterna i den rådgivande rollen i samband med kontroll och för att förtydliga för företagen vilken information de kan förvänta sig i samband med kontroll. Rapporterna togs fram i samråd med kommuner, regioner, universitet och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och var ett resultat av ett samarbete mellan Livsmedelsverket och Tillväxtverket.

Även om vissa åtgärder redan har vidtagits för att tydliggöra ansvaret för rådgivning och stöd till företag i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet efterfrågar företagen fler åtgärder. Utgångspunkten är därför att förbättrad rådgivning och stöd bör lämnas till företagen för att bidra till att företagen kan göra rätt från början och leva upp till olika krav i lagstiftningen på ett enklare och mer kostnadseffektivt sätt. Hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är organiserad har stor betydelse för kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd. Mindre kontrollmyndigheter har i dag utmaningar när det gäller detta och kan ha utmaningar med att upprätthålla de resurser och den kompetens som påverkar den rådgivning och det stöd som lämnas. Att nivån på rådgivning och stöd varierar i landet påverkar företagens möjlighet att konkurrera på lika villkor och deras regelkostnader. Mindre företag är också särskilt utsatta när det gäller brister i råd och stöd.

Utredaren ska därför

- beskriva kontrollmyndigheternas rådgivning och stöd i samband med offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och lämna förslag på hur den kan utvecklas för att bland annat öka effektiviteten i kontrollsystemet och stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan,
- föreslå åtgärder för att underlätta företagens kontakter med myndigheterna och för att stärka förutsättningarna för rådgivning och stöd med hög kvalitet som möter företagens behov med utgångspunkt i de bedömningar och förslag som lämnas när det gäller uppdraget att föreslå hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras för att förenkla för företagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förbättra myndigheternas samverkan för att underlätta för företagen

För att den statliga förvaltningen ska fungera krävs det samarbete mellan myndigheter. Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter under regeringen också verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om olika typer av samverkan som bland annat kommunalförbund, gemensam nämnd eller avtal. En analys av kommunernas samverkan har gjorts av Statskontoret i rapporten Hand i hand – en analys av kommunal samverkan (2023:5).

När det gäller kontroll inom livsmedelskedjan framgår av kontrollförordningen att om en medlemsstat tilldelar ansvaret för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på ett och samma område till mer än en behörig myndighet på nationell, regional eller lokal nivå, ska medlemsstaten säkerställa en effektiv och verkningsfull samordning mellan alla berörda myndigheter och enhetlig och verkningsfull offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet på hela sitt territorium.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket är de myndigheter som enligt kontrollförordningen har utsetts för att ansvara för samordning av kontrollen inom sina respektive ansvarsområden. I ansvaret ingår att samordna kontrollen nationellt och att lämna bland annat råd och vägledning till lokala och regionala kontrollmyndigheter. Livsmedelsverket ansvarar dessutom för samordning av nationell flerårig planering av kontroll och rapportering av kontrollresultat samt det nationella systemet för den revision som ska utföras enligt kontrollförordningen. Länsstyrelserna har det regionala ansvaret och ska samordna kontrollen i det egna länet. Eftersom ansvaret för att utföra kontroll är fördelat på många kontrollmyndigheter ställs det krav på såväl Livsmedelsverket och Jordbruksverket som länsstyrelserna när det gäller samordning.

Att kontrollmyndigheter samverkar horisontellt, dvs. samverkan dels mellan länsstyrelserna, dels mellan de kommunala kontrollmyndigheterna, är viktigt för företagens möjligheter att konkurrera på marknaden. En utvecklad horisontell samverkan kan förväntas leda till ökad likvärdighet i fråga om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Det kan dock finnas olika

begränsningar som påverkar möjligheterna till samverkan. Det kan exempelvis handla om bristande tillgång till andra myndigheters uppgifter och avsaknad av gemensamma register. Begränsningarna kan i förlängningen leda till högre regelkostnader för företagen.

Utredaren ska därför

- beskriva den horisontella och den vertikala samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter samt analysera om den är ändamålsenlig och kostnadseffektiv ur såväl ett myndighetsperspektiv som ett företagsperspektiv,
- föreslå hur samverkan mellan kontrollmyndigheterna och mellan de samordnande myndigheterna kan öka om det bedöms som önskvärt,
- kartlägga begränsningar när det gäller horisontell och vertikal samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter samt analysera hur begränsningarna påverkar bland annat företagens konkurrenskraft samt den offentliga kontrollens och annan offentlig verksamhets effektivitet och utförande,
- föreslå åtgärder som förbättrar den horisontella och den vertikala samverkan mellan lokala, regionala och nationella kontrollmyndigheter bland annat i syfte att förenkla för företagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att särskilt främja mikroföretag med diversifierad verksamhet

Med mikroföretag avses företag som har färre än tio anställda och en årsomsättning eller balansomsättning som understiger två miljoner euro (se kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag). Mikroföretag har oftast små marginaler. I livsmedelskedjan finns det många mikroföretag som bedriver en diversifierad verksamhet, som exempelvis mathantverkare och gårdsmejerier. Sådana företag är verksamma inom flera områden som exempelvis primärproduktion, livsmedelstillverkning samt försäljning i restaurang, café eller butik. De har därför flera olika regelverk att förhålla sig till och företagaren kan uppleva reglerna som ett hinder mot tillväxt. Mikroföretagen är viktiga för en levande landsbygd, för besöksnäringen och för en trygg livsmedelsförsörjning.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur ett urval av andra medlemsstater har anpassat regelverken om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet när det gäller mikroföretag med diversifierad verksamhet i livsmedelskedjan,
- analysera om särskilda anpassningar kan göras när det gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, finansiering av kontroll samt rådgivning och stöd till mikroföretag i livsmedelskedjan med diversifierad verksamhet utifrån de förutsättningar som gäller för dem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

En beskrivning av förslagets kostnader, inklusive kostnadsberäkningar, och andra konsekvenser ska lämnas i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dessa konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Även konsekvenser för kontrollmyndigheternas administration ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Utredaren ska även i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer i livsmedelskedjan, särskilt Livsmedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, ett urval av enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, Länsstyrelsen i Jämtlands län (särskilt med anledning av uppdraget att driva ett nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion och förädling [N2021/00170 och N2021/02040]), Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Visita, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel och berörda fackförbund.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)