



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.dl@regeringskansliet.se

Yttrande över en ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan- för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft (SOU 2025:64)

Er beteckning: LI2025/01164

Sammanfattning

Länsstyrelsen instämmer i att en samlad aktör för kontrollerna inom livsmedelskedjan skulle underlätta för företagen, kontrollen behöver bli mer förutsägbar, enhetlig och effektiv. Samtidigt motsätter länsstyrelsen sig förslaget att bygga upp nya parallella regionala organisationer inom Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens huvudsakliga förslag att bygga upp nya regionala organisationer inom Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslår därför att om kontrollområdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter ska förflyttas och centraliseras ska de lämnas över till länsstyrelserna som samtidigt behåller sitt nuvarande ansvar för kontroller inom livsmedel, foder, djurskydd, smittskydd och läkemedelshantering. Antalet kontrollmyndigheter minskas därmed från dagens cirka 270 till 23, vilket innebär en reell förenkling och uppfyllelse av utredningens mål men till en betydligt lägre kostnad.

Länsstyrelsen är den statliga aktören på regional nivå och överflyttningen av dessa arbetsuppgifter till länsstyrelsen bedöms vara en mindre åtgärd än att helt överlåta uppgifterna på Livsmedelsverket eller Jordbruksverket som inte har den regionala närvaron och kännedom om företagen i området. I och med länsstyrelsens nuvarande tillsynsutövning har man redan kunskap om verksamheterna då flertalet redan ingår i länsstyrelsens kontrollverksamhet inom något område. Det skulle i praktiken innebära att flera företag skulle få färre kontrollmyndigheter än det förslag som i dag ligger.

Som beredskapsmyndighet har länsstyrelsen ett särskilt ansvar att hantera kriser, smittspridning och andra händelser som påverkar livsmedelskedjan. Att behålla kontrollerna på regional nivå säkerställer att denna kompetens, samordningsförmåga och lokala närvaro också kan utnyttjas i beredskaps- och krishanterings-sammanhang.

16 Kontrollorganisationen behöver förändras

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att dagens kontrollorganisation inom livsmedelskedjan är för splittrad och att antalet kontrollmyndigheter behöver minska. Länsstyrelsen instämmer i behovet av en mer likvärdig, effektiv och förutsägbart kontroll för företagare oavsett var i landet de är verksamma.

Länsstyrelserna ska därutöver fortsatt ansvara för kontroller av djurskydd, smittskydd samt djurhållares hantering av läkemedel. Livsmedelsverket kvarstår som kontrollmyndighet vid slakterier, styckningsanläggningar och större mejerier.

Med detta förslag skulles antalet kontrollmyndigheter minska från dagens cirka 270 till 23 kontrollmyndigheter; 21 länsstyrelser samt Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Det skulle i praktiken uppnå utredningens mål om förenkling och enhetlighet, men till en betydligt lägre kostnad och utan att bygga upp parallella kontrollstrukturer i varje län.

Länsstyrelserna har redan idag en väl fungerande och integrerad kontrollorganisation med bred kompetens inom livsmedel, foder, djurskydd och smittskydd. Länsstyrelserna samordnar regelmässigt flera kontroller, exempelvis grundvillkorskontroller och djurmärkningskontroller kopplade till EU-stöd tillsammans med flera olika typer av kontroller, exempelvis kontroll av primärproduktion av livsmedel och foder och djurskyddskontroller. Genom att länsstyrelsen kan genomföra flera olika kontrollmoment vid samma tillfälle minskar resursåtgången, företagen utsätts för färre kontroller och kontrollsystemet blir mer effektivt och samlat.

Företagen skulle få en tydlig kontaktpunkt i länet för alla frågor som rör livsmedelskedjan, ett lantbruksföretag skulle i praktiken endast ha länsstyrelsen som kontrollmyndighet, i stället för flera olika

myndigheter såsom i utredningens förslag. Detta skulle innebära en betydande förenkling för företag och lantbruksnäringen. Vid en centralisering skulle verksamhetsutövarna förlora den personliga kontakt de haft med närliggande kontrollmyndigheter om de ska hänvisas till de centrala myndigheternas ”frågor och svar”. Länsstyrelsen i Norrbotten anser att det är av stor vikt för företagen att kunna få till muntlig kommunikation med myndigheter om digital sådan inte räcker eller behövs för förtydliganden.

Det finns redan en etablerade kontaktyta mellan företagen och länsstyrelsen. Förprövning av djurutrymmen, handläggning av investeringsstöd, arealstöd och djurbaserade stöd sker redan i dag vid länsstyrelsen. Företagen är därför vana vid att vända sig till länsstyrelsen i frågor som rör både kontroll och stöd, vilket gör myndigheten till en naturlig och central aktör i dialogen med näringen.

En förutsättning för likvärdighet över landet är dock ett fortsatt utvecklat samverkan mellan de 21 länsstyrelserna och tillsammans med Livsmedelsverket och Jordbruksverket kring styrning, mål, bedömningar, kontrollmetodik och IT-system. Länsstyrelsen ser detta som en naturlig vidareutveckling av samverkansformer som redan är etablerade. En nationell samverkan kring timtaxor och avgifter, kontrolltid, uttagsregister, mallar och checklistor skulle bidra till effektivisering och likabehandling av verksamhetsutövarna. De stora variationerna i kontrolltid, timtaxor och riskklassningar som beskrivs i utredningen gällande likartade verksamheter bör likriktas.

Länsstyrelsernas förslag uppfyller utredningens syften, en minskning av antalet kontrollmyndigheter, ökad likvärdighet och effektivitet, men på ett billigare, mer resurseffektivt och mer samordnat sätt än den modell som utredningen föreslår.

17 Förändring av kommunalt kontrollansvar för livsmedel

Länsstyrelsen delar uppfattningen att det finns tydliga fördelar med ett ökat statligt ansvar för livsmedelskontrollen, inte minst för att säkerställa en likvärdig och rättssäker kontroll i hela landet. Utredningens förslag att koncentrera ansvaret inom hela livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket skulle dock innebära att nya regionala kontor behöver etableras, och i ett så stort län som

Norrbotten med långa avstånd och två långa landsgränser bör det finnas arbetsplatser man utgår ifrån, spridda på minst tre- fyra platser i länet. Vikten av en närhet till aktörerna vid exempelvis utbrott av matförgiftning och snabbt behov av insatser skulle försvinna om förslaget med centralisering blir verklighet.

Länsstyrelsen avfärdar inte den kompetens som finns inom kommunernas livsmedelskontroller och ser de effektivitetsvinster som finns för företagen när kommunala kontroller kan samverkas. Länsstyrelsen ser därför att ytterligare ett sätt att effektivisera livsmedelskontrollen och förenkla för företagare hade varit att kontrollansvar genom delegation ligger kvar hos de kommuner som har kapacitet att genomföra kontroll med tillräcklig kompetens och resurser.

Länsstyrelserna har redan i dag en viktig roll i att stödja, samordna och ge vägledning till kommunernas livsmedelskontroll, vilket har byggt upp en god samverkan och förståelse för de lokala förutsättningarna.

Det finns flera goda exempel där länsstyrelserna framgångsrikt övertagit uppgifter från andra myndigheter; den kommunala djurskyddskontrollen samt kontrollerna av livsmedel och foder i primärproduktionen 2009 och Polismyndighetens uppgifter när det gäller handläggning av ärenden enligt lagen om tillsyn över hundar och katter samt verkställigheten av beslut om omhändertagande av djur 2018.

Länsstyrelserna har redan idag en väl etablerad kontrollorganisation, en stark regional förankring och en djupgående kunskap om de lokala förutsättningarna för livsmedelsproduktionen i respektive län. Vidare har länsstyrelserna en väl utvecklad organisations- och planeringsförmåga, vilket gör att myndigheterna är väl rustade att ta över kontrollansvaret och framgångsrikt genomföra förändringar och regeringsuppdrag av denna karaktär.

Aspekter från primärproduktionen

När det gäller kontrollen inom primärproduktionen anser länsstyrelsen att denna uppgift självklart även fortsättningsvis bör ligga kvar hos länsstyrelserna. Om livsmedelskontrollen skulle centraliseras till Livsmedelsverket kommer det innebära att primärproducenter, i huvudsak de med lantbruksdjur kommer att få fler kontrollmyndigheter att förhålla sig till än i dag (tre - fyra i

stället för två). I rådande förslag kontrolleras företagen fortfarande av kommunen (miljötillsyn, brand, hälsoskydd), länsstyrelsen (i förekommande fall grundvillkor, miljö, djurskydd, smittskydd, läkemedel), Livsmedelsverket (primärproduktion, förädling, restaurang, gårdsbutik) och Jordbruksverket (animaliska biprodukter, foder, växtskydd och förädling).

Ovanstående kan inte anses vara förenligt med att förenkla för företag. Lantbrukssektorn är en del av livsmedelskedjan som har väldigt många olika kontroller och myndigheter att förhålla sig till. De skulle behöva ha kontakt med färre myndigheter än vad de har idag då den delen upplevs mycket betungande för företagen. Sverige, och Norrbottens län behöver ökad livsmedelsproduktion, både ur beredskapssynpunkt och ur miljöaspekt för att minska långa transporter.

Den personal som i dag utför primärproduktionskontroller har inte bara teknisk sakkunskap, utan även en mycket god kännedom om de enskilda företagen, produktionsförhållandena och de lokala strukturer som präglar livsmedelskedjan i länet. Denna samlade kunskap och regionala förankring är avgörande för att kontrollerna ska kunna genomföras effektivt, rättssäkert och med hög kvalitet.

Flera delar i grundvillkorskontrollen som berör livsmedel och foder är delar ur lagstiftning som idag även kontrolleras i offentlig kontroll av livsmedel- och foder i primärproduktionen. Eftersom länsstyrelserna fortsatt ska ansvara för grundvillkorskontroller inom livsmedels- och foderområdet riskerar en förlust av kompetens att påverka bedömningarna negativt vid dessa kontroller. För stödsökande är det mycket viktigt att grundvillkorskontrollen hanteras likartat och rättssäkert. Avvikelse kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för företagen.

Den verkliga orsaken till eventuella brister i länsstyrelsernas genomförande av kontroller handlar inte om bristande ambition eller kompetens, utan om en långvarig och strukturell underfinansiering av kontrollområdet inom livsmedelskedjan (det så kallade 28-området). Denna underfinansiering har i praktiken inneburit att länsstyrelserna tvingats prioritera mellan olika lagstadgade kontrolluppdrag.

När Livsmedelsverket underkänner kontroller som genomförts av länsstyrelserna, ofta av administrativa skäl eller på grund av

ofullständiga uppgifter från verksamhetsutövare, påverkar det den statistik som ligger till grund för måluppfyllelse, vilket ger en missvisande bild av länsstyrelsernas faktiska insatser och kontrollkvalitet.

Geografi

Sverige är ett avlångt land och Norrbotten är ett stort län med två landsgränser och geografiska utmaningar.

En centralisering av livsmedelskontrollen skulle innebära stora utmaningar i vårt stora och glesbefolkade län. Det är resurskrävande att kunna täcka stora ytor från fjäll och inland till kust. Hänsyn kan inte bara tas till antal livsmedelsföretagare inom ett geografiskt område. Mycket stora områden att täcka ökar risker att mindre seriösa verksamhetsutövare etablerar sig nära obevakade gränser eller där det är långt till kontrollorganisationen.

Kap. 18 En centralisering av kontrollen

18.3.3 Kontroll av animaliska biprodukter, ABP

Länsstyrelsen i Norrbotten instämmer i att ur kontrollmyndigheternas likväl som verksamheternas perspektiv vore det mer lämpligt att endast en kontrollmyndighet i stället för tre ansvarar för kontrollen inom ABP området.

Det faktum att länsstyrelserna redan har lång erfarenhet och kompetens inom området, god kunskap om de lokala och regionala aktörerna, transportflödena och de praktiska förhållanden som påverkar kontrollen talar för att kontrollen borde ligga kvar regionalt, hos länsstyrelserna. Denna kunskap är avgörande för att kunna genomföra effektiva och riktade kontroller, och möjliggör även en snabbare och mer flexibel tillsyn. Kompetensen hos tillsynsmyndigheten ökar också om man följer hela kedjan.

19 En reformerad kontrollorganisation för livsmedelskedjan

19.1.9 Revisioner

Det är mycket viktigt att revisioner genomförs. Att kontrollen revideras i alla steg är viktigt ur alla de aspekter som präglar utredningen; likvärdighet, kompetens och effektivitet.

Länsstyrelserna har under lång tid genomfört revisioner av kommunernas livsmedelskontroll. Dessa revisioner bör fortsatt utföras av länsstyrelserna under förutsättningar att länsstyrelsens förslag genomförs men då med två avgörande förbättringar. Ett tydligt mandat och tydliga riktlinjer för hur dessa revisioner ska finansieras, något som länsstyrelserna gemensamt tidigare har hemställt hos regeringen.

19.3 Kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt

Länsstyrelsen i Norrbotten instämmer i utredningens förslag om att Livsmedelsverket ska ha det övergripande kontrollansvaret för djurskyddet vid slakterier.

Länsstyrelsen i Norrbotten instämmer i förslaget att Jordbruksverket ska kunna utnämna veterinärer vid länsstyrelserna till officiella veterinärer med uppdrag att kontrollera transporter av djur till slakt (och därmed uppfylla EU förordning. 2019/627). Det är även logiskt och ändamålsenligt att länsstyrelserna kan överlåta vissa delmoment i transportkontrollen, exempelvis avlastning av slaktdjur vid slakteriet, till Livsmedelverkets officiella veterinärer. Dessa veterinärer är redan på plats vid slakteriet när transporten anländer, vilket gör att kontrollen kan utföras direkt och effektivt, utan onödiga fördröjningar eller dubbelarbete.

20 Informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och behandling av personuppgifter

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om att stärka och förbättra informationsutbytet mellan kontrollmyndigheter samt att säkerställa en korrekt och säker behandling av personuppgifter. Det är av största vikt att de förbättringar om informationsutbyte som utredningen föreslår genomförs skyndsamt.

Länsstyrelsen ser också positivt på förslagen som underlättar informationsöverföring mellan kontrollmyndigheter. Förslag gällande ett digitalt system, där verksamhetsutövaren bara behöver lämna uppgifter en gång till ett ställe är mycket eftersträvänsvärt. De lagförslag som gör att myndigheter kan utbyta information när

fusk misstänks emotses för att underlätta samordnad och verkningsfull kontroll.

21 Överväganden finansiering

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende dricksvattenanläggningar bör finansieras helt med allmänna medel, förutom för sådan kontroll som blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad har konstaterats.

Eftersom dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel bör det vara vårt mest kontrollerade livsmedel. Specialistkompetens inom exempelvis mikrobiologi och kemi kan krävas. Eftersom regelverket är detaljerat tar den offentliga kontrollen av dricksvatten längre tid än kontroll inom områden utan samma detaljeringsnivå.

Kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel. Detta är positivt då de nationella kontrollprogrammen kontrollerar och övervakar livsmedel där riskerna för förekomst av olika kemiska ämnen eller mikroorganismer bedöms vara stora, men även där risken för livsmedelsfusk bedöms vara stor. De flesta av provtagningsprogrammen regleras av EU-lagstiftning och är av stor vikt för säkra livsmedel och konkurrens på lika villkor.

Länsstyrelsen i Norrbotten instämmer i förslaget att kostnaden för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för 853-anläggningar med liten produktion delvis ska täckas av avgifter. För ett län som Norrbotten med många mindre företag med produktion av lokala specialiteter får avgiftsuttaget inte bli för betungande, avstånden ska inte påverka kontrollen. Deras produktion har inte bara ett värde för livsmedelsproduktionen utan även för turismen, den levande landsbygden och rennäringen.

22 Råd, stöd, samverkan och dialog

Att samordning och samverkan mellan myndigheter behövs är självklart oavsett antalet involverade myndigheter. Att Livsmedelsverket uteblivit från deltagande på samverkanskonferenser för livsmedelstillsynen i länen har starkt ifrågasatts av länsstyrelserna och efterfrågats av de kommunala livsmedelsinspektörerna de senaste åren.

Länsstyrelsen i Norrbotten har sedan länge ett flertal forum för dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan och anser dessa efterfrågade och uppskattade. Regionalt djurskyddsråd samt regionala samverkansmöten med de officiella veterinärerna på livsmedelsverket i Norr- och Västerbotten är exempel. I de fall det är görbart sker samordning av kontroll både inom myndigheten och mellan olika myndigheter redan idag.

24 Förenklingsarbetet måste intensifieras

Länsstyrelsen instämmer i förslaget och vill samtidigt framhålla vikten av att förenklingsarbetet fortsätter att utvecklas nationellt. Förenklingsarbetet behöver ske på flera nivåer och intensifieras gällande information, kortare handläggningstider och service men framför allt bör den totala regelbördan för livsmedels- och lantbruksföretag gås igenom tillsammans med branschens alla led.

Länsstyrelserna arbetar sedan länge med förenklingsfrågor och har i flera regeringsuppdrag, senast inom ramen för förenklingspaketet i budgetpropositionen 2024, utvecklat kompetenshöjande insatser för att förbättra kontakterna med företag.

Länsstyrelsens roll som beredskapsmyndighet

Länsstyrelsen anser att utredningen inte i tillräcklig grad har belyst detta viktiga område och länsstyrelsernas centrala roll.

Regeringen beslutade under 2022 om en ny myndighetsstruktur för den civila beredskapen, där länsstyrelserna delades in i civilområden och myndigheters olika sakområdesansvar och sektorsansvar förtydligades. Norra Civilregionen leds av Länsstyrelsen Norrbotten och omfattar Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län och Västernorrlands län.

Kontroller inom hela livsmedelskedjan, livsmedel, foder, smittskydd och djurskydd, är en samhällsviktig verksamhet som måste fungera under alla förhållanden. Länsstyrelsernas roll som beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn livsmedel och dricksvatten blir alltmer viktig och det är av yttersta vikt att länsstyrelserna inte dräneras på kompetens som den sedan förväntas ha vid kris eller höjd beredskap.

Länsstyrelserna ingår i två beredskapssektorer varav Livsmedelsförsörjning & dricksvatten är en, där länsstyrelsens roll är

sakområdesansvarig myndighet inom livsmedelsområdet. Grunden till detta är att länsstyrelsen står nära hela livsmedelskedjan, främst primärproduktionen med nära kontakt med regionens livsmedelsproducerande företag.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att en sammanhållen kontrollstruktur under länsstyrelserna är det mest ändamålsenliga sättet att säkra en robust, flexibel och uthållig kontroll inom livsmedelskedjan i fredstid, kris och krig. Kontrollerna handlar inte enbart om livsmedelssäkerhet utan också om att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och bevara förtroendet för livsmedelsförsörjningen. Detta stärker totalförsvarets förmåga, tryggar befolkningens tillgång till säkra livsmedel och säkerställer att samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas även under extraordinära förhållanden.

Konsekvenser för en hållbar utveckling i länet

Livsmedelskedjan definieras i Sverige som samhällsviktig verksamhet, vilket tydligt synliggör att en trygg och hållbar livsmedelskedja berör alla våra samhällsinvånare. Tillgång till bra mat och vatten är essentiellt för oss alla. Konkurrenskraftiga livsmedelsföretag i Norrbottens län bidrar till en stabil och långsiktigt hållbar regional samhällsutveckling där miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet är varandras förutsättningar och stöd. Länsstyrelsen i Norrbotten anser att en kontrollorganisation som stärker den regionala förankringen, ger effektivare resursanvändning och minskar företagens administrativa börda, bäst bidrar till ekonomisk och social hållbarhet.

Norrbottnisk livsmedelsproduktion med unika råvaror och måltidsupplevelser, är också en viktig motor för besöksnäring och för norrbottniskt näringsliv. Livsmedelsproduktionen i Norrbottens län har sedan en längre tid stadigt minskat och försörjningsförmågan av mat beräknas ha halverats under den senaste 20 års perioden. Det är av största vikt att bryta den negativa trenden och ge bättre förutsättningar för primärproduktion i länet.

En centralisering enligt utredningens ursprungsförslag riskerar däremot att försvaga den lokala förankringen och medföra ökade kostnader och dubbla kontrollstrukturer.

Miljömässiga konsekvenser

Med utredningens förslag riskerar antalet resor att öka eftersom möjligheterna till samordnade kontroller minskar. Detta blir särskilt påtagligt i ett så stort län som Norrbotten.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Lotta Finstorp, Landshövding Norrbotten med länsveterinär Anna-Maria Andersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Ingrid Ragnarsson, enhetschef medverkat.