

Peter Strömbäck, Generaldirektör  
Borås 2015-05-21

## Utveckling av livsmedelskontrollen - ett inspel från Swedac till regeringens arbete med att forma en livsmedelsstrategi.

### 1. Bakgrund och utgångspunkter

Swedac<sup>1</sup> är en aktör i den svenska kvalitetsinfrastrukturen. Med kvalitetsinfrastruktur avses de institutioner, system och metoder som måste finnas i ett land för att säkerställa att produkter och tjänster är säkra, tillförlitliga och uppfyller funktions- och kvalitetskrav. Brukare av kvalitetsinfrastrukturen är bland annat företag som skall sätta varor och tjänster på marknaden.

En fungerande kvalitetsinfrastruktur minskar handelshinder och stärker företagens möjligheter både inom det egna landet och på den internationella exportmarknaden. Kontroller utgör en viktig del i kvalitetsinfrastrukturen och underlättar möjligheterna för företagen att göra rätt från början.

När denna helhet fungerar skapas förutsättningar för tillit i vardagen, samhällsnytta med tryggare medborgare, ökad konkurrenskraft i näringslivet och global frihandel under rättvis konkurrens.

Swedacs uppdrag och verksamhet omspannar en produkts/tjänsts hela livscykel från tidiga innovationsfaser (prototyper, provning) till skrotning och återvinning.

Ackreditering är tredjepartsbedömning av kompetens och vidimerar de ackrediterade företagens förmåga att utföra bedömning av överensstämmelse genom certifiering, provning och kontroll. Denna tredjepartsbedömning bidrar till att utveckla företagens kompetens och konkurrenskraft.

Swedac är idag en del i livsmedelsområdets kvalitetsinfrastruktur med en god inblick i hela nätverket nationellt och internationellt. Exempelvis gäller det ackrediterade livsmedelslaboratorier samt kontroll av ekologisk produktion. Ekologisk produktion regleras till stor del i särskilda EU-förordningar och inom detta område samverkar Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Swedac samt sex kontrollorgan för ett effektivt och väl fungerade kontrollsystem i hela landet.

---

<sup>1</sup> Swedac är det svenska nationella ackrediteringsorganet, expertmyndigheten för kvalitetsinfrastruktur, myndigheten för reglerad mätteknik samt samordnare av svensk marknadskontroll. Swedac har också ett omfattande utvecklingsarbete med finansiering från främst Sida. Detta syftar till att bygga upp hållbara kvalitetsinfrastrukturer i växande ekonomier.

Syftet med den offentliga livsmedelskontrollen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och tillvarata konsumenternas intressen. Genom regelbundna och riskbaserade kontroller av säkerheten och redligheten av livsmedel i alla led i livsmedelskedjan, syftar man till att uppnå detta mål och skapa förtroende både hos konsumenter och hos företagare.

En stor del av livsmedelskontrollen genomförs av länsstyrelser och kommuner. Med syfte att undersöka om staten genomför tillräckliga insatser för att säkerställa att den offentliga livsmedelskontrollen är effektiv och ändamålsenlig har Riksrevisionen gjort en granskning under 2014. Granskningen har avgränsats till den offentliga livsmedelskontrollen som genomförs av länsstyrelserna och kommunerna och visar att det finns problem i den offentliga livsmedelskontrollen.

Den 5 mars 2015 markerades startskottet för regeringens arbete med att ta fram en svensk livsmedelsstrategi. Syftet med livsmedelsstrategin är att utveckla och stärka den svenska matproduktionen och skapa sysselsättning och hållbar tillväxt i hela landet. Strategin, som omfattar hela livsmedelskedjan, ska bidra till att öka den svenska produktionen av mat och även exporten.

I samband med detta arbete önskar därför Swedac bidra till problemlösning och skapande av samhällsnyttiga lösningar på området. Som ett första steg lämnas därför detta inspel som ska ses som idédokument där möjliga systemlösningar behöver en fördjupad diskussion och analys.

## 2. Identifierade problemområden

Med utgångspunkt i Riksrevisionens granskning av livsmedelskontrollen i Sverige (RiR 2014:12) identifieras följande problemområden:

- Det svenska systemet för offentlig livsmedelskontroll utmärker sig inom EU som utpräglat decentraliserat. Därmed finns ett förstärkt behov av styrning och samordning för att upprätthålla ett effektivt och väl fungerande kontrollsystem i hela landet.
- Kontroller genomförs inte enligt plan och kontrollfrekvensen är för låg inom vissa områden. Enligt Europeiska kommissionen (kommissionen) och Livsmedelsverket lever Sverige inte upp till EU-lagstiftningens krav på att livsmedelskontrollen ska vara riskbaserad.
- Många kommunala kontrollmyndigheter är små. En tredjedel av kommunerna har mindre än en årsarbetskraft för livsmedelskontroll. Detta kan medföra svårigheter med att upprätthålla tillräcklig kompetens. Det kan också få konsekvenser för kvaliteten i livsmedelsinspektörernas bedömningar och därmed för likvärdigheten i kontrollen. Dessutom har många kommuner svårt att tillämpa bestämmelserna om avgifter för kontrollen. Kommunerna kan därmed inte alltid säkerställa att de har tillräckliga resurser för kontrollverksamheten, vilket kan få till följd att inte alla planerade kontroller genomförs. Att planerade kontroller av verksamheter med hög risk inte genomförs kan få konsekvenser för livsmedelssäkerheten.

2(5)

---

### Swedac

Tel: 0771-99 09 00, [www.swedac.se](http://www.swedac.se)  
E-post: [fornamn.efternamn@swedac.se](mailto:fornamn.efternamn@swedac.se)  
Organisationsnr: 202100-3815  
Postgiro: 2 55 90-1 Bankgiro: 5617-4659

### Huvudkontor

Postadress: Box 878, 501 15 Borås  
Besöksadress: Österlånggatan 5  
Fax: 033-10 13 92

### Stockholmskontor

Postadress: Box 733, 101 35 Stockholm  
Besöksadress: Klarabergsviadukten 70 D7  
Fax: 08-791 89 29

- Länsstyrelsernas register täcker endast en fjärdedel av primärproducenterna, vilket innebär att länsstyrelsernas urvalsunderlag är ofullständigt. Länsstyrelserna genomför dessutom för få livsmedelskontroller som omfattar alla relevanta krav i lagstiftningen.
- Avsaknaden av bindande föreskrifter om hur kontrollverksamheten skall bedrivas medför att det blir otydligt för kontrollmyndigheterna avseende de krav som ställs på kontrollens genomförande. Detta försvårar i sin tur de behöriga myndigheternas uppföljning.
- Uppföljningen av kontrollverksamheten ger inte underlag till förbättringar. Kontrollmyndigheterna har enligt EU-lagstiftningen ett ansvar för att deras kontrollverksamhet revideras, antingen genom interna eller externa revisioner. I Sverige utförs revisionen av kommunernas kontrollverksamhet genom att Livsmedelsverket och länsstyrelserna genomför externa revisioner. Enligt Landsbyggsdepartementet och Livsmedelsverket bygger denna revision på frivillighet, vilket innebär att kommunerna kan välja att låta Livsmedelsverket och länsstyrelserna utföra revision eller se till att revisionen utförs på annat sätt. Det finns oklarheter avseende vilka mandat myndigheterna har och detta försvårar uppföljningen.
- Kommunerna behöver upprätthålla kompetens på många områden för att klara sitt kontrolluppdrag. Enligt Riksrevisionen är det viktigt med samverkan, särskilt för små kommuner. Även om de flesta kommuner ser fördelar med samverkan, till exempel bättre utnyttjande av personalresurser, visar uppgifter som samlats in i granskningen att samverkan mellan kommunerna är begränsad. Granskningen har även visat att det inte finns något systematiskt arbete från de ansvariga statliga myndigheterna med att följa upp hur möjligheterna till samverkan används och med att uppmuntra mer samverkan.

### 3. Möjliga steg mot en bättre livsmedelskontroll

Enligt Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 882/2004 om offentlig kontroll, får den behöriga myndigheten delegera särskilda uppgifter i den offentliga kontrollen till ett eller flera kontrollorgan.

**Förslag:** En möjlig förstärkning av den offentliga livsmedelskontrollen är att använda ackrediterade kontrollorgan för vissa av uppgifterna i kontrollen. Genom detta förfarande skulle kontrollmyndigheter beredas möjlighet att delegera vissa specifika uppgifter inom den offentliga kontrollen till ackrediterade kontrollorgan.

Det innebär även att kontrollmyndigheter fortfarande har det övergripande ansvaret för kontrollen över samtliga livsmedelsanläggningar genom att förvalta ett register, som idag, samt en utökad möjlighet att utöva och förstärka de uppgifter som inte får delegeras enligt lagstiftningen. Kontrollmyndigheter kan därmed erbjudas en möjlighet att välja att delegera vissa specifika uppgifter inom den offentliga kontrollen, där det är brist på tillräckliga resurser, till ackrediterade organ. I sin tur innebär det en möjlighet att fokusera och utöva en direkt kontroll av de områden som den inte väljer att delegera ut.

---

#### Swedac

#### Huvudkontor

#### Stockholmskontor

Möjligheten att få delegera ut uppgifter inom den offentliga kontrollen till kontrollorgan skulle kunna innebära till exempel att en kontrollmyndighet skulle kunna delegera t ex;

- Kontroll av vissa typer av livsmedelsföretag (t ex. dricksvattenproducenter).
  - Kontroll av olika typer av livsmedelsanläggningar kräver olika kompetens hos personal som utför kontrollen. Ett kontrollorgan som genom ackreditering kan påvisa sin kompetens kan utföra kontroll av sådana anläggningar genom att använda erfarna specialister.
- Kontroll mot vissa regelverk (t ex. märkningsbestämmelserna eller bestämmelserna om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel).
  - Livsmedelslagstiftningen omfattar en stor mängd olika regler. Att ha kunskap om alla dessa regelverk kräver stora resurser och försvårar kontrollen särskild för de mindre kontrollmyndigheterna. Däremot kan kontrollorgan specificera sig för särskilda regler och bli ackrediterade för ett urval av dessa regelverk. Att delegera kontrollen mot vissa regelverk till kontrollorgan skulle underlätta kontrollmyndigheternas planering och effektivisera den kontroll som de inte väljer att delegera.
- Kontroll av verksamheter som redan kontrolleras av kontrollorgan mot annat regelverk (t. ex enligt bestämmelserna för ekologisk produktion eller privata standarder under ackreditering som efterfrågas av marknaden).
  - På så sätt kan kontrollen av aktörer som redan kontrolleras mot annat regelverk samordnas och effektiviseras.

#### **4. Ett exempel på nuvarande delegering som tillämpas inom den offentliga kontrollen**

Ansvar för kontroll av ekologisk produktion har sedan länge delegerats till kontrollorgan i Sverige. Ett kontrollorgan som har intresse av att utföra kontroller inom detta område, kontaktar först Swedac och ansöker om ackreditering. När ackrediteringen är klar ansöker kontrollorganet till den behöriga myndigheten och får delegation för att utföra kontrollerna. Kontrollen av att kraven i förordning (EG) nr 834/2007 uppfylls, görs därefter av kontrollorganet istället för kontrollmyndigheter.

Swedac gör regelbundna granskningar av kontrollorganets förutsättningar och kompetens för att kunna genomföra en effektiv kontroll mot berörda regelverk.

När det gäller kontrollen av ekologisk produktion samarbetar Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Swedac samt sex kontrollorgan för ett effektivt och väl fungerade kontrollsystem i hela landet.

Enligt uppgifter från Swedacs senaste granskningar av kontrollorgan (två kontrollorgan i slutet av 2014 och fyra kontrollorgan i 2015) har samtliga aktörer som producerar ekologiska produkter kontrollerats enligt plan och i enlighet med förordningarnas krav.

---

#### **Swedac**

Tel: 0771-99 09 00, [www.swedac.se](http://www.swedac.se)  
E-post: [fornamn.efternamn@swedac.se](mailto:fornamn.efternamn@swedac.se)  
Organisationsnr: 202100-3815  
Postgiro: 2 55 90-1 Bankgiro: 5617-4659

#### **Huvudkontor**

Postadress: Box 878, 501 15 Borås  
Besöksadress: Österlånggatan 5  
Fax: 033-10 13 92

#### **Stockholmskontor**

Postadress: Box 733, 101 35 Stockholm  
Besöksadress: Klarabergsviadukten 70 D7  
Fax: 08-791 89 29

Samtliga kontrollorgan har tagit fram rutiner för riskklassificering av berörda verksamheter. Dessa riskklassificeringsrutiner tar hänsyn till kriterier så som erfarenheter från tidigare kontroller, produktionens omfattning samt risken för kontamination/föroväxling av produkter.

Vid Swedacs regelbundna granskningar bekräftas att kontrollorganen beskriver kompetenskraven för revisorer i sitt system och hur kvalificering av dessa sker. Hur kontrollorganens revisorer tillämpar bestämmelserna i praktiken följs även vid fältbedömningar där Swedac följer med och observerar revisorernas arbete hos verksamheter.

Att ha tillräckliga resurser är en förutsättning för ackreditering och måste demonstreras av kontrollorgan vid bedömningarna.

För att säkerställa att förordningarnas krav tillämpas på samma sätt av samtliga kontrollorgan anordnas två kalibreringsmöten per år där representanter från Swedac, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och representanter från samtliga kontrollorgan deltar. Dessa möten används framförallt för diskussioner och frågor avseende tolkningar av regler samt informationsöverföring.

Hur kontrollorganen skall bedriva kontrollverksamheten framgår i förordningarna. Förordningarnas krav kompletteras med kraven i ISO/IEC 17065:2012 som kontrollorganen ackrediteras mot. Enligt ISO/IEC 17065 krävs att kontrollorganen gör tydliga processbeskrivningar för samtliga av sina kontrollaktiviteter dvs. inspektioner, revisioner och provtagningar. Rutiner, deras tillämpning samt kontrollernas effektivitet följs upp fortlöpande vid Swedacs bedömningar och via kontrollorganens rapportering av uppgifter till de behöriga myndigheterna.

Kontrollen av ekologisk produktion berör både den primära produktionen och produktionen i senare led. Hela livsmedelskedjan omfattas och hänger ihop. Bättre kontroll främjar tillväxten och att göra rätt från början dvs. från jord till bord genom att använda kompetensen hos kontrollorgan som befinner sig i gränsland mellan offentlig och privat sektor underlättar samarbetet och förståelsen hos alla parter och intressenter. Detta i sin tur harmoniserar tillämpning av kraven och effektiviserar kontrollen samt skapar förtroende hos konsumenterna.

---

**Swedac**

Tel: 0771-99 09 00, [www.swedac.se](http://www.swedac.se)  
E-post: [fornamn.efternamn@swedac.se](mailto:fornamn.efternamn@swedac.se)  
Organisationsnr: 202100-3815  
Postgiro: 2 55 90-1 Bankgiro: 5617-4659

**Huvudkontor**

Postadress: Box 878, 501 15 Borås  
Besöksadress: Österlånggatan 5  
Fax: 033-10 13 92

**Stockholmskontor**

Postadress: Box 733, 101 35 Stockholm  
Besöksadress: Klarabergsviadukten 70 D7  
Fax: 08-791 89 29