

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 810**Till**
Miljö – och hälsoskyddsnämnden
2025-08-26, p. 7

En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Remiss från Kommunstyrelsen, Dnr KS 2025/856

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

- 1) Anta förvaltningens förslag till yttrande i bilaga 1 som svar på remissen och därigenom
 - i) *i första hand* avstyrka det remitterade förslaget och i stället förorda att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan ska fortsätta, och
 - ii) *i andra hand*, om förändringen av kontrollorganisationen enligt utredningens förslag ändå genomförs, framhålla att reformen måste föregås av en grundlig planering och tiden för genomförandet förlängas.
- 2) Hemställa att Kommunstyrelsen bilägger yttrandet i bilaga 1 i sitt remissvar till regeringskansliet.
- 3) Justera beslutet omedelbart.

Sammanfattning

I betänkandet föreslås att ansvaret för att utföra offentlig kontroll av livsmedel, foder och animaliska biprodukter förstatligas. Det innebär att nämndens ansvar för att utöva i första hand livsmedelskontroll upphör.

Förvaltningen instämmer i att det är nödvändigt att förändra kontrollorganisationen i livsmedelskedjan, men anser inte att utredningens förslag är tillräckligt utrett och analyserat för att kunna ligga till grund för en så pass omfattande, genomgripande och kostsam reform som föreslås. Förvaltningen anser att utredningen i vissa avseenden har underskattat utmaningarna med att förstatliga livsmedelskontrollen, samtidigt som de positiva effekterna av en sådan reform i vissa avseenden har överskattats. Mot denna bakgrund anser förvaltningen att det finns skäl att ifrågasätta om

det förordade förslaget verkligen kommer leda till de förbättringar som det syftar till att uppnå. Utredningen har inte heller i tillräcklig grad undersökt och analyserat alternativa lösningar som skulle vara mindre ingripande och mer kostnadseffektiva än ett förstatligande av kontrollen.

Därför föreslår förvaltningen att nämnden ska avstyrka utredningens förslag och i stället förorda att arbetet med att reformera kontrollorganisationen i livsmedelskedjan får fortgå.

Om regeringen ändå väljer att genomföra utredningens förslag, anser förvaltningen att tidpunkten för genomförandet behöver förlängas och föregås av en grundlig planering.

Bakgrund

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjans betänkande SOU 2025:64 – *En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag till staden* för yttrande.

Ärendet

Utredningen har haft i uppgift att göra en översyn av kontrollorganisationen för offentlig kontroll av livsmedel (m.m.), foder och animaliska biprodukter samt viss djurskyddskontroll som utförs i nära anslutning till övrig kontroll. Utredningen ska därvid föreslå lämpliga ändringar av ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som utför offentlig kontroll samt finansieringen av kontrollen. Därutöver ska även förslag som skapar goda förutsättningar för rådgivning och stöd till företagen lämnas, liksom åtgärder som underlättar för mikroföretag. 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 de berörda områdena.

Nedan lämnas en sammanfattning av utredningens slutsatser och förslag. Utredningen i dess helhet finns att läsa på regeringskansliets hemsida: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/06/sou-202564/>

Utredningens slutsatser och förslag

Utredningen konstaterar att den nuvarande kontrollorganisationen med omkring 270 kontrollmyndigheter på lokal, regional och nationell nivå är komplex och ställer stora krav på samordning och samverkan. Många av kontrollmyndigheterna är små och sårbara vilket innebär att kontrollkedjan som helhet brister i effektivitet och

robusthet. Det stora antalet kontrollmyndigheter och deras olika förutsättningar leder till att kontrollen inte är likvärdig och effektiv och att avgifterna för kontrollen varierar. Det svenska kontrollsystemet utmärker sig också i en nordisk kontext, där både Danmark och Norge har valt att förstatliga sin kontroll och Finland har genomfört en reform som väsentligt minskat antalet (kommunala) kontrollmyndigheter.

Utredningens slutsats är att den nuvarande kontrollorganisationen behöver förändras i syfte att minska antalet kontrollmyndigheter (kapitel 16).

Ansaret för offentlig kontroll i livsmedelskedjan förstatligas

Utredningen börjar med att analysera en reform av de kommunala kontrollmyndigheterna i likhet med den som gjordes i Finland. I korthet skulle ett sådant förslag handla om att kommunerna tvingas gå samman för att bilda större gemensamma kontrollmyndigheter med ett visst antal årsarbetskrafter. Utredningen avfärdar dock en sådan lösning eftersom den inte i tillräcklig utsträckning undanröjer de utmaningar som har identifierats (avsnitt 17.2-3).

Därefter analyserar utredningen två alternativa lösningar, dels att flytta det kommunala kontrollansaret för livsmedelskontroll till länsstyrelsen, dels att flytta ansvaret till Livsmedelsverket. Utredningens slutsats är att fördelarna med att ansvaret koncentreras till en enda myndighet för hela landet överväger fördelarna med ett regionalt kontrollansvar. Därför föreslås att ansvaret för både kommunernas och länsstyrelsernas livsmedelskontroll flyttas till Livsmedelsverket (avsnitt 17.4-17.5).

Vad gäller övriga kontrollområden anser utredningen att en koncentration av kontrollansaret i livsmedelskedjan till en enda nationell myndighet vore att föredra. Utredningen konstaterar dock att den nuvarande myndighetsstrukturen och utredningens direktiv hindrar en sådan lösning. Därför föreslår utredningen att Livsmedelsverket ska ges ansvaret för livsmedelskontroll, medan ansvaret för foderkontroll och kontroll av animaliska biprodukter flyttas till Jordbruksverket (kap. 18).

Reformen ska träda i kraft 1 januari 2028

Utredningen anser att den föreslagna reformen ska träda i kraft så snart om möjligt. Mot denna bakgrund föreslås att Livsmedelsverket ska ges i uppdrag att under 2026 genomföra ett antal åtgärder som innebär att omställningen ska kunna inledas under 2027 och att den nya organisationen ska kunna träda i kraft den 1 januari 2028 (avsnitt 19.6.2 och kapitel 25).

Övriga förslag

Vad gäller finansieringen av kontrollen föreslås ingen övergripande förändring av dagens skattefinansierade kontroll av primärproduktionen och avgiftsfinansiering av övrig kontroll. För att stärka konkurrensen i livsmedelskedjan föreslås däremot att avgiften för kontroll inom vissa specifika kontrollområden ska reduceras eller tas bort (kapitel 21).

Därutöver lämnar utredningen ett antal förslag som syftar till att öka samverkan mellan och samordningen av kontrollmyndigheterna samt dialog med och rådgivning till företagen.

Konsekvenser

Den stora konsekvensen av utredningens förslag är att kontrollansvaret flyttas från kommunerna och länsstyrelserna till Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det medför ett omfattande behov av organisationsförändring, expanderings och nyrekrytering för i första hand Livsmedelsverket. Myndighetens kontrollansvar kommer genom reformen att hundrafaldigas, från cirka 1500 anläggningar idag till cirka 150 000 anläggningar år 2028. Myndighetens personalstyrka kommer behöva mångdubbleras och kontrollenheter byggas upp på ett större antal nya orter för att säkerställa närvaro och kontrollkapacitet i hela landet. För kommunerna medför reformen att den verksamhet och organisation som är förknippad med livsmedelskontrollen (och i viss utsträckning kontrollen av animaliska biprodukter) behöver avvecklas och under år 2027 överflyttas till Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Utredningens bedömning av förslagens finansiella konsekvenser är att statens utgifter ökar med 130 miljoner kronor årligen. Av denna summa utgörs knappt 50 miljoner kronor av höjda anslag för Livsmedelsverkets övertagande av livsmedelskontroll, och knappt 50 miljoner kronor för att göra Livsmedelsverkets kontrollprogram anslagsfinansierade (avsnitt 26.10.16).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Livsmedelskontroll tillsammans med juristfunktionen vid avdelningen Verksamhetsstöd.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utredningen har gjort en ambitiös genomlysning av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan och lämnar ett genomgripande förslag till förändring av kontrollansvaret med ett stort antal kompletterande förslag. För nämndens vidkommande är det framförallt förslaget att förstatliga livsmedelskontrollen som kommer få störst betydelse, eftersom det innebär att nämndens

ansvar för att utföra den typen av kontroll i så fall skulle upphöra och den verksamhet på förvaltningen som är förknippad med livsmedelskontrollen därmed behöva avvecklas. Förvaltningen har därför valt att fokusera på specifikt detta förslag, i stället för att kommentera varje enskilt förslag och kontrollområde för sig. Trots det är det ett förhållandevis omfattande yttrande som förvaltningen föreslår att nämnden ska lämna som svar på remissen.

Mot denna bakgrund, och för att möjliggöra för en övergripande sammanställning av förvaltningens mer centrala synpunkter och förslag, lämnas därför i detta tjänsteutlåtande endast en översiktlig sammanfattning av förvaltningens inställning till det remitterade förslaget. En fullständig redogörelse av synpunkterna på förslagen och skälen för dessa finns i förvaltningens förslag till yttrande i bilaga 1. Eftersom yttrandet i bilaga 1 utgör kärnan i remissvaret föreslår förvaltningen att nämnden ska hemställa att kommunstyrelsen bilägger bilaga 1 till nämndens beslut till stadens remissvar till regeringskansliet.

Det behövs en reform av kontrollkedjan

Nuvarande organisation för kontroll i livsmedelskedjan är mycket komplex. Den största utmaningen är det stora antalet kontrollmyndigheter, vilket medför åtskilliga och inte sällan otydliga geografiska och juridiska gränser mellan kontrollmyndigheterna. Till detta kommer också att ett stort antal av kontrollmyndigheterna är mycket små, vilket medför sårbarheter i fråga om beredskap, kapacitet och kompetens.

Samtidigt är det viktigt att understryka att många av de kommunala kontrollmyndigheterna, däribland nämndens livsmedelskontroll i Stockholms stad, är välfungerande ifråga om såväl omfattning som kvalitet. Såväl nämnden som ett flertal andra kommunala kontrollmyndigheter har också både tillräcklig bredd och spets i personalstyrkan för att ha den beredskap och uthållighet som krävs. Av NKI-mätningarna (nöjd-kund-index) framgår dessutom att företagen genomgående ger de kommunala kontrollmyndigheterna höga betyg. Det är alltså inte den kommunala kontrollen i sig som är orsaken till problemen med sårbarheter och ineffektivitet i kontrollkedjan, utan hur själva kontrollkedjan är organiserad.

Att den svenska kontrollorganisationen är behäftad med dessa utmaningar är känt sedan länge. Därför är den översyn av kontrollkedjan som utredningen gavs i uppdrag att utföra mycket välkommen. Förvaltningen instämmer också i utredningens slutsats att det behövs en reform av den nuvarande kontrollorganisationen.

Det finns stora utmaningar med ett förstatligande av livsmedelskontrollen

Även om förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att vissa av de identifierade utmaningarna med den nuvarande kontrollorganisationen kan undanröjas, eller åtminstone förbättras, med ett förstatligande, anser förvaltningen att det finns ett flertal utmaningar med ett statligt övertagande av livsmedelskontrollen som utredningen inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till. Det handlar bland annat om de geografiska och demografiska utmaningar med avstånd till kontrollobjekt och personalförsörjning som kontrollorganisationen redan idag brottas med. Risken med ett förstatligande är att närheten till verksamheterna minskar och med det att omfattningen och kvaliteten av kontrollen inte kommer vara likvärdig i hela landet. Det skulle i sin tur leda till risker för livsmedelssäkerheten och att oseriösa aktörer utnyttjar de sårbarheter som därmed uppstår. Det finns också en risk att de delar av den kommunala kontrollen som fungerar bra idag skulle gå förlorade vid ett statligt övertagande. Likaså anser förvaltningen att utredningen har överskattat flera av de positiva effekter som förslaget förväntas leda till. Inte heller målsättningen att förenkla för företagen kommer att uppnås eftersom det för dem i praktiken kommer handla om fler kontrollmyndigheter och en mindre samordning med övriga närliggande tillsynsområden som kommunerna fortsatt kommer att ansvara för (t.ex. miljö, alkohol och tobak).

Förvaltningen anser också att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de utmaningar, risker och kostnader som är förknippade med en så stor reform som föreslås. Livsmedelsverket har idag varken organisation, personalstyrka eller regional närvaro för att ta över kontrollansvaret. Det kommer krävas en omfattande expansion av myndigheten, inklusive anskaffande av lokaler och annan kapacitet på ett stort antal nya platser i landet. Dessutom förväntas den föreslagna reformen totalt sett öka statens kostnader med drygt 130 miljoner kronor per år, samtidigt som avgifterna för företagen förväntas öka.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att det är osannolikt att de konsekvenser och kostnadsökningar som förslaget medför med vägs upp av de förväntade fördelarna.

Arbetet med att reformera kontrollorganisationen bör fortsätta

Förvaltningen anser att det är en brist att utredningen avfärdar alternativet att minska antalet kommunala kontrollmyndigheter innan de alternativen utvärderas och bedöms mot varandra. Att i någon form behålla ett kommunalt kontrollansvar har den stora fördelen att de redan finns etablerade överallt, medan Livsmedelsverket behöver bygga upp en helt ny organisation och

fysisk närvaro som täcker samtliga kommuner i hela Sverige. Likaså finns det många betydande värden med ett kommunalt kontrollansvar som skulle gå förlorade vid ett förstatligande, däribland effektivitets- och samordningsvinster med andra tillsynsområden, lokalkännedom och den demokratiska förankringen genom närheten till medborgare och näringsliv. Men eftersom alternativen inte på ett likvärdigt sätt ställs mot varandra är det inte heller möjligt att väga de för- och nackdelar, kostnader och konsekvenser som de olika lösningarna skulle medföra relativt varandra.

Även om nämnden sålunda instämmer i att en reform av kontrollkedjan behöver göras, är det viktigt att behovet av en förändring inte leder till ett förhastat beslut. Med hänsyn till betydelsen av denna reform är nödvändigt att de beslut som fattas är väl underbyggda så att man nationellt inte ersätter en ineffektiv och problemtyngd kontrollorganisation med en annan. Därför föreslår förvaltningen att de olika alternativen i utredningens förslag ska fördjupas och preciseras ytterligare så att underlaget blir tillräckligt konkret för att kunna ligga till grund för en reform av sådan omfattning, betydelse och kostnad som nu är fråga om.

Om förslaget ändå genomförs måste tidsramen förlängas

För det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag att överföra ansvaret för den kommunala livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket, anser nämnden att den tidsplan för genomförandet som presenteras i utredningen måste revideras kraftigt. Annars befarar nämnden att förmågan att utföra kontroll riskerar att skadas, med negativa effekter för såväl livsmedelssäkerheten som för företagen och konsumenterna. Det är inte rimligt att utgå från att en så stor omorganisation och expansion av Livsmedelsverket ska kunna ske på endast två år, samtidigt som ansvaret för kontrollen av omkring 150 000 anläggningar ska överföras till myndigheten. Förvaltningen föreslår därför att Livsmedelsverket ska ges i uppdrag att bedöma när det är möjligt för myndigheten att ta över kontrollansvaret och att denna bedömning sedan får ligga till grund för reformens ikraftträdande.

Anna Hadenius
Förvaltningsdirektör
Miljöförvaltningen

Daniel Persson
Avdelningschef
Miljöförvaltningen

Bilagor

1. Förvaltningens förslag till remissyttrande