

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av regeringsuppdrag kontroll av foder och animaliska biprodukter

Sammanfattning

Jordbruksverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna en redogörelse för hur den svenska kontrollen av foder och animaliska biprodukter kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska även innehålla en beskrivning av eventuella brister som vi har identifierat i kontrollen med en beskrivning av hur de eventuella bristerna kan åtgärdas. Med denna skrivelse redovisar vi det aktuella uppdraget.

Ett motsvarande uppdrag fanns även i vårt regleringsbrev för år 2022. För foderkontrollen har det även funnits motsvarande regeringsuppdrag i våra regleringsbrev för år 2020 och år 2021. Vi har därför valt att genomföra årets uppdrag som en uppdatering av våra redovisningar av tidigare års uppdrag.

Enligt vår bedömning finns det inte några direkta brister i den svenska foderkontrollen som helhet. Vi bedömer fortsatt att det finns brister i kontrollen av animaliska biprodukter där vi ser en huvudsaklig, övergripande brist i form av att kontrollsystemet i nuläget inte är organiserat på ett robust och ändamålsenligt sätt. Sverige har generellt ett gott djurhälsoläge vilket medför att det är förhållandevis små risker för smittspridning till följd av hanteringen av animaliska biprodukter i landet. Smittrisker finns dock och förändras ständigt i all djurhållning, även i Sverige. Under de senaste åren har vi sett förändrade förutsättningar som innebär utmaningar i att upprätthålla ett gott smittläge i landet. Ett förändrat djurhälsoläge skulle kunna medföra ett förändrat riskläge i kontrollen av animaliska biprodukter. Ett exempel på en sådan förändring av riskläget är att djursjukdomen afrikansk svinpest har introducerats i Sverige under år 2023. En mer omfattande spridning av afrikansk svinpest skulle medföra ett förändrat riskläge vilket kommer påverka delar av kontrollen av animaliska biprodukter.

För foderkontrollen lämnar vi totalt sju förslag till förändringar. Ett av förslagen är nytt jämfört med våra redovisningar av de föregående årens uppdrag: i syfte att förenkla för företagen bör Livsmedelsverket få kontrollansvar även för foderlagstiftningen på livsmedelsanläggningar där myndigheten har ansvar för kontrollen av livsmedelslagstiftningen respektive lagstiftningen för animaliska

biprodukter. Vi föreslår därför en utredning om ändring i förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Utöver detta nya förslag bedömer vi att sex av de förslag till förändringar som redovisades i slutrapporten om foderkontrollen år 2021 fortsatt är de viktigaste förändringarna som kan genomföras för att utveckla och förbättra kontrollen. Inom kontrollen av animaliska biprodukter lämnar vi samma sex förslag på förändringar som vi lämnade i slutredovisningen av motsvarande regeringsuppdrag år 2022.

Vi bedömer att åtgärderna skulle kunna genomföras till en total kostnad om cirka tolv miljoner kronor. Samtliga åtgärder kan dock inte genomföras under ett och samma år. Enligt vår bedömning är det rimligt att anta att åtgärderna skulle kunna genomföras under en treårsperiod till en kostnad av fyra miljoner kronor per år.

1. Inledning

Jordbruksverkets regleringsbrev för budgetåret 2023 innehåller ett särskilt uppdrag avseende kontroll av foder och animaliska biprodukter. Uppdraget är formulerat enligt följande:

”Kontroll av foder och animaliska biprodukter

Jordbruksverket ska lämna en redovisning av hur kontrollen av foder och animaliska biprodukter kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska även omfatta de brister i kontrollen som myndigheten har identifierat och beskriva hur de kan åtgärdas. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 30 november 2023.”

I denna skrivelse redovisar vi det aktuella uppdraget. Ett motsvarande uppdrag fanns även i vårt regleringsbrev för år 2022. För foderkontrollen fanns ett motsvarande uppdrag även i våra regleringsbrev för år 2020 och år 2021. Vi besvarade 2020 års uppdrag med en rapport¹ medan 2021 och 2022 års uppdrag slutredovisades med skrivelser². Vi har genomfört årets uppdrag som en uppdatering av våra redovisningar av tidigare års uppdrag.

1.1 Viktigt att kontrollen är ändamålsenlig och effektiv

Kontrollen av foder och animaliska biprodukter ingår i den så kallade offentliga kontrollen i livsmedelskedjan. Den offentliga kontrollen är en viktig pusselbit för att vi ska ha en säker och effektiv livsmedelsproduktion i landet. Foder utgör ett viktigt led i livsmedelsproduktionen där uppfödningen av djur i livsmedelskedjan

¹ Slutrapporten finns i Jordbruksverkets ärende med diarienummer 5.4.17-13305/2020.

Rapporten finns även publicerad på Jordbruksverkets webbplats under avslutade regeringsuppdrag:

<https://jordbruksverket.se/download/18.2eef15cf174fe707e4d4684b/1602074578518/Bilaga-slutrapport-regeringsuppdrag-foderkontrollen.pdf>.

² Skrivelserna finns i Jordbruksverkets ärenden med diarienummer 5.4.17-14999/2021 respektive 5.4.17-12553/2022.

är beroende av att det finns säkert foder till djuren. Vi behöver även säkert foder för att sällskapsdjur och andra djur som fodras i landet ska må bra. Det är också viktigt att animaliska biprodukter hanteras på rätt sätt så att vi begränsar risken för smittspridning både till djur och till människor.

Sammantaget är det många tusen företagare som omfattas av den svenska kontrollen av foder och animaliska biprodukter. Det är därmed många företagare som berörs och får besök av kontrollmyndigheterna. För att skapa bra förutsättningar för berörda verksamheter är det viktigt att kontrollen är effektiv, enhetlig och verkningsfull. Det övergripande och helt centrala målet med kontrollen är att säkerställa att vi har en säker foderproduktion och en säker hantering av animaliska biprodukter, vilket i sin tur bidrar till en säker livsmedelsproduktion i landet.

Den offentliga kontrollen utförs med offentliga resurser. Det varierar mellan olika led i livsmedelskedjan om kontrollen är offentligt finansierad eller finansieras genom avgifter som betalas av företagare som omfattas av kontrollen. Oavsett om kontrollen finansieras med skattemedel eller genom avgifter är det viktigt att den är resurs- och kostnadseffektiv och därmed kan genomföras så effektivt och till så låg kostnad som möjligt samtidigt som vi uppnår målen med kontrollen.

Mot denna bakgrund är det viktigt att kontinuerligt analysera och följa upp kontrollens effekt samt att utvärdera om kontrollen kan förbättras och utvecklas för att bli mer enhetlig, mer ändamålsenlig samt mer resurs- och kostnadseffektiv. Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för den svenska kontrollen av foder och animaliska biprodukter och vi arbetar kontinuerligt med att förbättra vår uppföljning och utvärdering av den. Det aktuella regeringsuppdraget ger oss möjlighet att göra en mer djupgående analys av kontrollen, samt ger oss möjlighet att uppmärksamma förbättringsområden för vår uppdragsgivare. I och med att kontrollen är en omfattande offentlig verksamhet som berör många företagare i landet är det viktigt att regeringen har en god bild av läget i kontrollen, samt är uppdaterad om hur kontrollen kan utvecklas och förbättras.

1.2 Definitioner och förklaringar

Foderkontrollen

Kontrollsystemet för kontroll av efterlevnaden av foderlagstiftningen. En foderkontroll är en offentlig kontroll där någon del av foderlagstiftningen kontrolleras.

ABP-kontrollen

Kontrollsystemet för kontroll av efterlevnaden inom lagstiftningsområdet animaliska biprodukter. Begreppet animaliska biprodukter förkortas ofta som "ABP". I denna redovisning använder vi därför genomgående förkortningen ABP-

kontrollen. En ABP-kontroll är en offentlig kontroll där någon del av lagstiftningen inom området ABP och därav framställda produkter kontrolleras. ABP som genomgått föreskriven behandling definieras som framställda produkter. Av dessa produkter faller vissa ut från att omfattas av lagstiftningen genom att de anses så färdiga att de får en slutpunkt. Andra produkter som till exempel vissa foderråvaror och gödningsmedel måste fortsatt stå under kontroll.

Redovisning strukturerad utifrån ett lagstiftningsperspektiv

Foder och ABP är två olika lagstiftningsområden som kontrolleras inom den så kallade offentliga kontrollen i livsmedelsproduktionen. Det finns överlapp mellan de två lagstiftningsområdena och många företag bedriver sådan verksamhet som gör att de omfattas av båda lagstiftningsområdena. Exempelvis använder många fodertillverkare råvaror av animaliskt ursprung vilket innebär att båda lagstiftningsområdena kontrolleras hos företagen.

Det finns emellertid också skillnader mellan de två lagstiftningsområdena, exempelvis i hur kontrollen är organiserad och vilka myndigheter som har ansvar att utföra kontrollen. Sett utifrån lagstiftarens perspektiv hanteras områdena som två skilda områden och det finns särskild lagstiftning för foder respektive ABP. I denna skrivelse presenterar vi därför kontrollen av foder respektive kontrollen av ABP var för sig i separata avsnitt.

2. Lagstiftningen är grunden för kontrollen

Grunden till den svenska offentliga kontrollen av foder och ABP finns i lagstiftning, både på EU-nivå och på nationell nivå.

Utgångspunkten för den offentliga kontrollen är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 (härefter "*kontrollförordningen*"). Förordningen reglerar offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som genomförs i EU för att säkerställa efterlevnaden av unionslagstiftningen för bland annat foder och fodersäkerhet, i alla produktions-, bearbetnings- och distributionsled, samt användning av foder, inklusive bestämmelser för att säkerställa god handelssed och skydda konsumenthälsa, konsumentskydd och konsumentinformation.

Kontrollförordningen innehåller det grundläggande regelverket för den offentliga kontrollen inom livsmedelsproduktionen i EU. En översiktlig beskrivning av innehållet i förordningen finns på Livsmedelsverkets webbplats³. På Livsmedelsverkets webbplats⁴ för Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan ("*NKP-webben*") finns information om kontrollförordningen och

³ Finns tillgänglig på Livsmedelsverkets webbplats: <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/lagstiftning1/gallande-lagstiftning/eu-forordning-2017625>

⁴ Finns tillgänglig på Livsmedelsverkets webbplats: <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben>

vilka krav och operativa förutsättningar den ställer upp för myndigheterna i kontrollen i livsmedelskedjan.

Några grundläggande krav för kontrollen är exempelvis:

- *Planering av kontrollen:* Enligt artikel 9 i kontrollförordningen ska kontrollmyndigheterna säkerställa att offentlig kontroll genomförs regelbundet och med lämplig frekvens vilket innebär att varje kontrollmyndighet behöver ha en plan för den offentliga kontrollen inom sitt område för att utföra kontroll i tillräcklig omfattning.
- *Riskbaserad kontroll:* Kontrollen ska enligt artikel 9 i kontrollförordningen vara riskbaserad vilket innebär att kontrollmyndigheterna i sin planering ska göra en riskbedömning för att kontrollen ska utföras med fokus på de största riskerna. Kontrollen ska också fokuseras till brister som på ett avgörande sätt kan vara vilseledande för konsumenter.
- *Register för kontrollen:* I artikel 10.2 i kontrollförordningen anges att de behöriga myndigheterna ska upprätta förteckningar eller register över de aktörer som omfattas av den offentliga kontrollen och hålla dem uppdaterade.
- *Rätt kompetens:* En allmän skyldighet som de behöriga myndigheterna har enligt artikel 5 i kontrollförordningen är att den personal som utför offentlig kontroll ska få ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den kan utföra kontroll på ett kompetent och enhetligt sätt. Vid behov ska personalen även få regelbunden vidareutbildning. I bilaga II till kontrollförordningen finns en lång lista på vad som ska ingå i utbildningen för kontrollanter.

Utöver kontrollförordningen finns det mer specifika bestämmelser på foderområdet och ABP-området i andra EU-förordningar som innehåller bestämmelser om exempelvis krav på registrering och godkännande för olika typer av verksamheter samt mer detaljerade bestämmelser om bland annat hantering och spårbarhet för foder och ABP.

På nationell nivå finns regler om kontrollen i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter samt Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:21) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

3. Grundläggande förutsättningar för foder- och ABP-kontrollen

Myndigheterna genomför flera olika typer av åtgärder för att uppfylla de grundläggande förutsättningar för kontrollen som följer av lagstiftningens krav. I detta avsnitt beskriver vi några exempel på åtgärder som genomförs av myndigheterna.

3.1 Åtgärder för att säkerställa kompetens och enhetlig kontroll

En central aspekt för att uppnå en effektiv och verkningsfull kontroll är att det finns rätt kompetens hos kontrollmyndigheterna. Det är också viktigt att det finns samsyn kring bedömningar för att kontrollen ska vara tillfredsställande enhetlig och homogen i hela landet. Grundprincipen är att verksamheter ska bedömas lika på olika ställen i landet, och oavsett vilken kontrollant som utför kontrollen.

Kontrollmyndigheterna genomför flera olika typer av åtgärder för att säkerställa kompetens och enhetlighet. En åtgärd är utbildningar för kontrollanter. Det ges utbildningar om kontroll av Jordbruksverkets djuravdelning och på EU-nivå ges så kallade BTSF-utbildningar⁵. En annan vanlig åtgärd hos kontrollmyndigheterna är att man dokumenterar beprövade och väl fungerande arbetssätt samt utformar andra typer av metoddokument för att skapa en enhetlig kontroll och underlätta för nya kontrollanter att sätta sig in i verksamheten.

För att uppnå en enhetlig kontroll använder kontrollmyndigheter samsynsövningar och gemensamma kontroller där kontrollanter får möjlighet att jämföra hur de bedömer liknande situationer. Samsynsövningar och gemensamma kontroller genomförs både mellan kontrollanter på samma myndighet, och till viss del även mellan kontrollanter på olika myndigheter. I foderkontrollen är det huvudsakligen i kontrollen i primärproduktionen som kontrollanter på olika länsstyrelser kan göra gemensamma kontroller för att likrikta sina bedömningar. I foderkontrollen i primärproduktionen förekommer även olika typer av möten och samarbeten mellan länsstyrelser där man utbyter erfarenheter i syfte att göra kontrollen så enhetlig som möjligt. I sekundärproduktionen är Jordbruksverket ensam kontrollmyndighet och på Jordbruksverkets djurkontrollenhet har man ett program med syfte att kvalitetssäkra kontrollen. På enheten genomförs övervakade kontroller, samtrimningsövningar, ”case övningar” m.m. för att säkerställa enhetlig kontroll.

På samma sätt är det främst i länsstyrelsernas kontroll av transportörer och omlastningsplatser som det kan förekomma att kontrollanter på olika länsstyrelser gör samsynsövningar och gemensamma kontroller för att likrikta bedömningar inom ABP-kontrollen. Det är inte så vanligt att kommuner genomför denna typ av övningar. Livsmedelsverket och Jordbruksverket är de enda kontrollmyndigheterna i sina ansvarsområden inom ABP-kontrollen och i dessa områden görs därför huvudsakligen olika typer av samsynsövningar mellan kontrollanter på samma myndighet (se exempel i beskrivningen av Jordbruksverkets djurkontrollenhets kvalitetssäkringsprogram ovan).

En återkommande utmaning för kommuner och länsstyrelser är att de har förhållandevis begränsade resurser för kontrollen. Kontrollanter som utför foder- eller ABP-kontroller gör ofta även offentlig kontroll på andra lagstiftningsområden

⁵ *Better training for safer food*, mer information om dessa utbildningar finns på EU-kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

vilket medför att resurserna måste fördelas mellan olika kontrollområden och kontrollmyndigheterna behöver prioritera mellan områden. Under flera år har det även varit en förhållandevis hög personalomsättning inom kontrollverksamheten vilket också kan vara utmanande då det oftast krävs en inlärningsperiod för nya kontrollanter. Det kan även vara svårt att upprätthålla kompetens på länsstyrelser och kommuner där man varje år gör förhållandevis få foder- eller ABP-kontroller. För att kontrollanter ska kunna upprätthålla sin kompetens på områdena behöver de återkommande genomföra kontroller.

3.2 Jordbruksverkets vägledning

Jordbruksverket är ansvarigt för att ge stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna, det vill säga till länsstyrelserna, kommunerna, Livsmedelsverket och till Jordbruksverkets djurkontrollenhet. Jordbruksverkets stöd och vägledning är en del i att uppnå en enhetlig kontroll av tillfredsställande kvalitet och vägledningen används vid kontrollanternas bedömningar. Vägledningen ska därför vara tydlig och kontinuerligt uppdaterad utifrån aktuella förutsättningar i produktionen.

Jordbruksverket ger stöd och vägledning på lika sätt. Vägledningsdokument intar en central roll, men enskilda frågor om lagstiftningen stäms även av genom kontakter med kontrollanter och genom information i olika typer av forum för kontrollanter.

Inom foderkontrollen finns en vägledning för offentlig kontroll i primärproduktionen samt en vägledning för offentlig kontroll i sekundärproduktionen⁶. I vägledningarna finns exempelvis övergripande information och bakgrund om kontrollen, förklaringar av olika begrepp i kontrollen, samt beskrivningar av olika verksamheter och processer i foderkedjan. Vägledningarna innehåller även information om de kontrollpunkter/kontrollfrågor som kontrollanterna ska gå igenom när de genomför kontroll hos olika foderverksamheter. Det finns en särskild vägledning för länsstyrelsernas foderkontroll inom de så kallade grundvillkorskontrollerna⁷, se avsnitt 4.3 nedan. Det finns även riskklassningsmodeller för kontrollmyndigheternas kontrolluttag både i primär- och sekundärproduktionen.

Inom ABP-kontrollen finns det på motsvarande sätt en vägledning för Jordbruksverkets djurkontrollenhets kontroll av anläggningar som inte hanterar foder. För vägledning när det gäller verksamheter som hanterar foder, men som

⁶ "Vägledning för Jordbruksverkets offentliga kontroll av foderanläggningar som tillhör foderleverantörer", finns tillgänglig på Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/kontroller-och-tillsyn/vagledningar-for-kontroll-av-foder#h-Kontrollavfoderindustrin>

⁷ Finns tillgänglig på Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/kontroller-och-tillsyn/kontroll-inom-jordbrukarstod-och-tvarvillkor>

även omfattas av ABP-lagstiftningen, finns den vägledningen i det vägledningsdokument för offentlig kontroll i sekundärproduktionen som nämns under foderkontrollen ovan. För övriga kontrollmyndigheter i ABP-kontrollen finns vägledningsdokument indelade efter de olika kontrollområdena inom lagstiftningsområdet.

3.3 Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan

Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan⁸ har en viktig funktion som vägledande för kontrollen på en övergripande nivå. Den nationella kontrollplanen är ett styrdokument för hela den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan och innehåller bland annat mål för kontrollen, indikatorer för att mäta måluppfyllnaden samt inplanerade aktiviteter för att förbättra den offentliga kontrollen. Kontrollplanen ska fungera som ett verktyg i kontrollmyndigheternas verksamhetsplanering för den offentliga kontrollen.

Inom kontrollområdena för foder och ABP finns det målbilder med mål, indikatorer och aktiviteter som är framtagna för kontrollen inom de två lagstiftningsområdena.⁹ Under 2021 togs det fram nya målbilder för båda områdena. Dessa togs fram i samverkan mellan de inblandade myndigheterna och målen gäller under fyraårsperioden 2022-2025.

4. Foderkontrollen

Foder- och livsmedelslagstiftningen har skapats för att skydda människors och djurs hälsa samt värna om konsumenters intresse. Som konsumenter ska vi kunna lita på våra livsmedel och foder – både att de är säkra och att vi får rätt information. Företagen har ansvaret för att produktionen leder till säkert foder och säkra livsmedel. Kontrollmyndigheternas uppgift är att bedöma om företag har en säker produktion som lever upp till regelverket.

Bra foder är en förutsättning för produktion av säker mat och foder utgör en viktig del i livsmedelsproduktionen. Uppfödningen av livsmedelsproducerande djur är helt beroende av att det finns tillgång till säkert foder till djuren. Säkert foder behövs också till våra sällskapsdjur, exempelvis hundar och katter, för att de ska må bra. Foder för sällskapsdjur behöver även vara säkert så att det kan hanteras av djurägare i hemmet utan att det medför risker. Foder är allt som vi ger till djur i syfte att de ska äta det, exempelvis foderblandningar, tillskottsfoder, tuggben, saltstenar etc.

⁸ Nationella kontrollplanen finns tillgänglig på Livsmedelsverkets webbplats för kontrollplanen ("NKP-webben"): <https://www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/nkp-webben>.

⁹ Målbilderna finns tillgänglig på Livsmedelsverkets webbplats för den nationella kontrollplanen: <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/overgripande-mal-och-prioriteringar>.

4.1 Foderkedjan består av flera olika led

Foderkedjan har flera likheter med livsmedelskedjan på så sätt att det finns flera led i produktionen där olika typer av företag är verksamma. Alla typer av företag i foderkedjan kontrolleras i den offentliga foderkontrollen.

Störst andel foderföretagare finns inom den så kallade primärproduktionen.

Primärproducenter är företag som odlar eller på andra sätt producerar råvaror till foder, eller djurhållare som utfodrar livsmedelsproducerande djur, som exempelvis nötkreatur, grisar, höns och får. Primärproduktionen kan sammantaget beskrivas som det första steget i livsmedelskedjan. Alla primärproducenters verksamhet med foder är del i den offentliga kontrollen av foder, men det är också flera andra typer av företag i foderkedjan som kontrolleras. I leden efter primärproduktionen kontrolleras dessa typer av foderföretagare:

- **Foderleverantörer:** Företag som tillverkar eller importerar foderprodukter för försäljning i Sverige.
- **Transportörer:** Företag som transporterar foder till butiker, djurhållare och andra kunder.
- **Butiker/lager:** Företag som håller lager av foder och säljer foder till djurhållare i butik.
- **Blandartjänst:** Företag som blandar kunders egna råvaror till foderblandningar.

Leden efter primärproduktionen brukar även benämnas som foderindustrin eller sekundärproduktionen i foderkedjan. I sekundärproduktionen ingår även foderföretagare som för in foder till Sverige. Kontroller vid införsel av foder från länder utanför EU genomförs av kontrollanter på Jordbruksverkets gränskontrollstationer.

4.1.1 Antal registrerade anläggningar i foderkedjan

Företag som är verksamma i foderkedjan måste ha registrerade anläggningar för att få tillverka eller på annat sätt hantera foder, se artikel 9 i förordning (EG) nr 183/2005. I vissa fall behöver anläggningarna även vara godkända av Jordbruksverket för tillverkning/hantering av foder, se artikel 10 i förordning (EG) nr 183/2005 och artikel 23 och 24 i förordning (EG) nr 1069/2009. Registreringen är en förutsättning för att verksamheten ska kunna kontrolleras av kontrollmyndigheterna, och fungerar därmed som en garanti för att verksamheten står under offentlig kontroll. I tabellen nedan presenteras hur många anläggningar som fanns registrerade inom olika led av foderproduktionen i Sverige i början av september 2023.

Tabell 1. Antal registrerade anläggningar inom olika typer av företag i Sverige, oktober 2023

Typ av företag i foderproduktionen	Antal registrerade anläggningar
Primärproducenter <i>T.ex. lantbrukare som odlar vall eller andra grödor som används till foder, eller djurhållare som utfodrar livsmedelsproducerande djur</i>	ca 46 000
Foderleverantörer <i>Företag som tillverkar eller importerar foderprodukter för försäljning i Sverige</i>	653
Transportörer <i>Företag som transporterar foder till återförsäljare, djurhållare och andra kunder i landet</i>	500
Butiker/lager <i>Företag som håller lager av foder eller säljer foder till djurhållare i butik</i>	1 030
Blandartjänster <i>Företag som blandar kunders egna råvaror till foderblandningar</i>	22

4.1.2 Myndigheter med ansvar i foderkontrollen

Tre myndigheter har ansvar i den svenska foderkontrollen:

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för foderkontrollen och är så kallad central behörig myndighet inom foderområdet. På Jordbruksverket har två olika avdelningar ansvar i kontrollen:

- *Djuravdelningen* har ansvar för att ge råd, stöd och vägledning till foderföretagare samt till kontrollmyndigheter. Djuravdelningen tar även fram föreskrifter som reglerar foderområdet och har ansvar för att göra återrapporteringar om foderkontrollen till beställare som EU-kommissionen och regeringen.
- *Växt- och kontrollavdelningen* utför offentlig kontroll hos foderindustrin, importörer och distributörer, inklusive transportörer, samt lager och butiker som hanterar foder. Avdelningen utför foderkontroller på anläggningar i den så kallade sekundärproduktionen (det vill säga leden efter primärproduktionen). Avdelningen har också ansvar för att göra revisioner av länsstyrelsens foderkontroll i primärproduktionen. Det har upprättats ett avtal mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket avseende revisioner av länsstyrelsens kontroller i livsmedelsproduktionen. Det är Jordbruksverkets djurkontrollenhet som utför foderkontroll och gör revisioner av länsstyrelsens kontroll.

Länsstyrelsen ansvarar för offentlig kontroll i primärproduktionen och utför foderkontroller hos primärproducenter. Länsstyrelsen ger även information om foderlagstiftningen till primärproducenter i samband med kontroller. Vid varje årsskifte rapporterar länsstyrelsen om genomförd kontroll under det avslutade kontrollåret till Jordbruksverket.

Sveriges veterinärmedicinska anstalt (SVA) är så kallad riskvärderare på foderområdet. Detta innebär att myndigheten årligen gör en bedömning av vad som är de största riskerna på området. Bedömningen ligger till grund för prioriteringar i foderkontrollen och används som underlag i Jordbruksverkets vägledning för kontrollen. SVA analyserar även en del av de prover som tas i foderkontrollen.

4.1.3 Samverkan mellan myndigheter

Det är varierande verksamheter och olika förutsättningar i olika delar av foderkedjan. Exempelvis har en lantbrukare i primärproduktionen en verksamhet som skiljer sig mycket från verksamheten hos en foderleverantör i foderindustrin. Dessa skillnader medför att förutsättningarna varierar mycket för myndigheterna som har olika ansvarsområden i kontrollen i foderkedjan. För att få en ändamålsenlig kontroll och enhetlig bedömning i hela foderkedjan är det viktigt att det finns en övergripande samverkan och samsyn mellan de myndigheter som har olika ansvarsområden i foderkontrollen.

Under ett kontrollår sker samverkan på flera olika sätt mellan de olika myndigheterna. På våren hålls varje år ett möte där handläggare på Jordbruksverket diskuterar resultaten från förra årets kontroll tillsammans med länsstyrelserna. Sedan hålls även ett möte där representanter från samtliga inblandade myndigheter träffas för att planera vad som ska vara i fokus för kontrollen i primärproduktionen under det kommande året. Under hösten hålls två möten där representanter från samtliga inblandade myndigheter träffas och diskuterar inriktning och fokus för kontrollen i sekundärproduktionen under det kommande året.

Utöver dessa möten sker fortlöpande avstämningar genom kontakter mellan de inblandade myndigheterna kring frågor som kan dyka upp i kontrollverksamheten. Det är vanligen Jordbruksverket som svarar på frågor om lagstiftningen från kontrollanter på länsstyrelserna eller Jordbruksverkets djurkontrollenhet, men frågor gällande riskbedömning och provtagning kan även stämmas av fortlöpande med SVA. Det är endast övergripande frågor kring kontrollen som diskuteras, bedömningar i enskilda fall får inte diskuteras mellan myndigheterna.

4.1.4 Projekt för nationell kontrollplanering i primärproduktionen och förbättringsarbete avseende register över foderföretagare

Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna avslutade under år 2019 ett gemensamt projekt där man arbetat fram en modell för nationell kontrollplanering i primärproduktionen.¹⁰ Kontrollplaneringen avser länsstyrelsernas kontroller både av foder och livsmedel i primärproduktionen. Tidigare har varje länsstyrelse gjort en egen planering baserat på de primärproducenter som finns i respektive län. Som

¹⁰ Mer information om modellen för nationell kontrollplanering finns att läsa på Livsmedels webbplats: <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/580/nationell-planering-av-foder-och-livsmedelskontroll-primarproduktion>

en följd av att antalet primärproducenter, och typ av verksamheter, varierar mycket mellan olika län riskerade detta upplägg med regionala kontrollurval emellertid att resultera i ett kontrollurval som var obalanserat i ett nationellt perspektiv.

Den framtagna modellen för kontrollurval innebär att länsstyrelsernas foderkontroller fördelas enligt beräkningar och principer som gör att alla anläggningar med samma risk har samma sannolikhet att få kontroll oavsett var i landet anläggningen ligger. Modellen är en viktig förbättring av foderkontrollen i primärproduktionen genom att den leder till en mer homogen kontrollplanering och likriktat riskbaserat kontrolluttag för hela landet. Den nya riskklassningsmodellen började tillämpas under år 2020 i länsstyrelsernas foderkontroller i primärproduktionen och under åren 2020-2022 har länsstyrelserna i stort genomfört det planerade antalet kontroller under respektive år.

En annan förändring i foderkontrollen är att registret över foderföretagare i primärproduktionen har flyttats från Jordbruksverket till länsstyrelserna. Denna förändring genomfördes under år 2020 och registerflytten kommer utveckla och effektivisera kontrollen i primärproduktionen genom att länsstyrelserna nu har direkt tillgång till det register de behöver för att göra sitt kontrollurval. När länsstyrelserna själva har ansvar för registret får de bättre möjligheter att uppdatera registret, exempelvis om nya primärproducenter i deras län registrerar sin verksamhet. Registerflytten har medfört att länsstyrelserna numera behöver lägga resurser på så kallad registervård för att säkerställa att registret kontinuerligt är uppdaterat med korrekt uppgifter om företagen. Registervård är resurskrävande arbete och många länsstyrelser är bara i inledningsskedet av arbetet med sina register. För att ha rätt förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig foderkontroll är det viktigt att länsstyrelserna har möjlighet att avsätta resurser till att förvalta och kontinuerligt uppdatera registret så att det fortlöpande är aktuellt.

Det pågår även arbete med att samla de uppgifter som krävs för Jordbruksverkets djurkontrollenhets urval för kontrollen i sekundärproduktionen till ett samlat register på Jordbruksverket. I nuläget finns uppgifterna i två register vilket medför extra administrativt arbete för djurkontrollenheten i deras kontrollurval.

4.2 Vad är det som kontrolleras i foderkontrollen?

Flera olika saker kontrolleras i foderkontrollerna. Bland annat kontrolleras att företagaren är rätt registrerad för sin typ av verksamhet och om så krävs även har godkännande för den typ av foderhantering man har i verksamheten. Det kontrolleras även att företagaren har rätt journalföring och dokumentation för sin produktion. Foderföretagaren ska ha ett systematiskt fodersäkerhetsarbete som omfattar en plan för hur den ska förebygga risken för att det kommer in smitta och oönskade ämnen i fodret, hur man ska upptäcka om det kommit in smitta eller oönskade ämnen i fodret samt vilka åtgärder som företagaren i så fall ska vidta för

att inte osäkert foder ska säljas på marknaden och riskera att skada djur eller i förlängningen människor.

Allmän hygien och hygienprogram kontrolleras också. Det kontrolleras att foder hanteras på rätt sätt och inte kommer i kontakt med oönskade ämnen.

Kontrollmyndigheten kontrollerar de lokaler och utrymmen där fodret förvaras samt verktyg och maskiner som företagaren använder i sin produktion, samt om det finns problem med skadedjur i tillverknings- eller lagerlokaler.

Det kan även tas prover för att kontrollera att det inte finns skadliga halter av bakterier eller oönskade ämnen i fodret eller på de redskap som används i produktionen. Det kan också ske provtagning för att kontrollera att läkemedel inte används på ett felaktigt sätt i fodret.

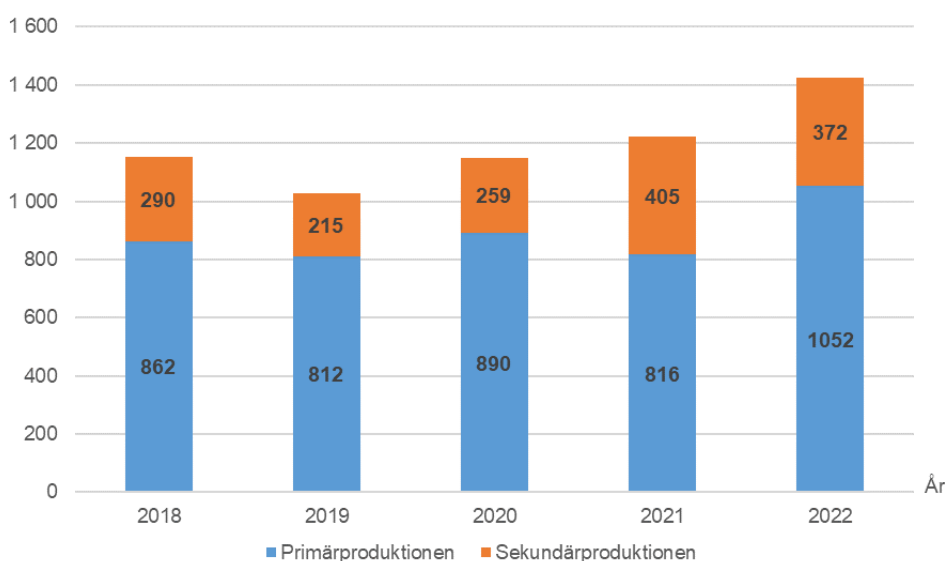
För foderindustrin, det vill säga sekundärproduktionen, ställer lagstiftningen upp krav på att företagare ska utföra egenkontroll och göra egenprovtagning i sin foderverksamhet. I dessa led i foderkedjan följer kontrollmyndigheten även upp att företagens egenkontroll fungerar i enlighet med regelverket.

Hos primärproducenter som utfodrar livsmedelsproducerande djur kontrolleras att foder hanteras korrekt och att exempelvis tillsatser inte blandas in i fodret på ett otillåtet sätt.

4.3 Antal kontroller i foderkedjan

År 2022 genomfördes totalt drygt 1 400 offentliga kontroller i foderkedjan, vilket var en ökning mot tidigare år då antalet kontroller har varierat omkring 1 100-1 200 per år, se bild 1.

Bild 1. Totalt antal offentliga foderkontroller i Sverige, årligen under åren 2018-2022.



Ökningen i antalet kontroller under år 2022 beror på att länsstyrelsens kontroller i primärproduktionen ökade jämfört med tidigare år. Antalet foderkontroller i primärproduktionen var 1 052 under år 2022 jämfört med omkring 800-900 kontroller årligen under åren 2018-2021. Ökningen beror på att tidigare pandemirestriktioner togs bort under året och 2022. Som framgår av tabell 2 var det huvudsakligen så kallade grundvillkorskontroller som ökade hos länsstyrelserna i jämförelse med tidigare år, se även beskrivning nedan. Jordbruksverkets djurkontrollenhet gör årligen omkring 200-400 foderkontroller i leden i sekundärproduktionen. Under de två senaste åren har djurkontrollenheten genomfört fler foderkontroller jämfört med de föregående åren.

De offentliga kontrollerna kan delas upp i tre olika typer av kontroller enligt följande:

Normalkontroller/riskbaserade kontroller är de kontroller som varje kontrollmyndighet planerar in att göra under ett kalenderår. Kontrollerna tas ut inför varje år med ett riskbaserat uttag från kontrollmyndigheternas register över kontrollobjekt (dvs. foderföretagare). Huvudprincipen för det riskbaserade uttaget är att verksamheter som bedöms innebära högre risk i livsmedelskedjan får kontroll oftare än verksamheter som har lägre riskklassning.

Oplanerade kontroller/"händelsestyrda kontroller" är kontroller som kontrollmyndigheterna inte har planerat in i sin kontrollplanering inför året. Oplanerade kontroller kan vara uppföljande kontroller som görs för att följa upp att verksamhetsutövare har åtgärdat brister som har observerats i tidigare kontroller. Men oplanerade kontroller kan också genomföras som följd av att kontrollmyndigheten har fått en anmälan om misstanke om brister i en verksamhet.

Grundvillkorskontroller i primärproduktionen är kontroller som länsstyrelserna genomför med anledning av EU:s jordbrukarstöd. Grundvillkor¹¹ är EU-rättsliga regler som jordbrukare måste följa för att få full utbetalning av sina stöd. Grundvillkoren innehåller regler inom flera olika verksamhetsområden som kan bedrivas på jordbruksanläggningar. Foder är ett av de områden som kan kontrolleras i grundvillkorskontrollerna. Enligt kontrollförordningen betraktas varje form av kontroll som genomförs av en kontrollmyndighet i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd som en offentlig kontroll. En kontroll som endast omfattar grundvillkorskontrollpunkter avseende foder är därmed också en offentlig foderkontroll. I samband med grundvillkorskontrollerna på foderområdet brukar länsstyrelserna emellertid ofta även kontrollera alla punkter i Jordbruksverkets vägledning för foderkontrollen i primärproduktionen.

¹¹ Tidigare användes begreppet "tvärvillkor". Begreppet "grundvillkor" används sedan årsskiftet 2022/2023. De kontroller som länsstyrelserna gjorde under år 2022 kallades därmed för tvärvillkorskontroller.

Tabell 2 visar antalet foderkontroller i primärproduktionen respektive sekundärproduktionen under åren 2020-2022 uppdelat på de olika typerna av kontroller. I sekundärproduktionen är kontrollerna även uppdelade på de olika typerna av verksamheter som finns i foderindustrin.

Tabell 2. Antal genomförda foderkontroller under åren 2020-2022, i primärproduktionen respektive sekundärproduktionen, uppdelat på olika typer av kontroller samt olika typer av verksamheter.

	2020	2021	2022
Primärproduktion			
Grundvillkor	281	190	437
Riskbaserad kontroll	556	576	562
Oplanerade kontroller	43	50	53
Sekundärproduktion			
Foderleverantörer	128	196	168
<i>varav oplanerade kontroller</i>	1	2	17
Butiker/lager	110	193	75
<i>varav oplanerade kontroller</i>	0	1	0
Transportörer	5	34	128
<i>varav oplanerade kontroller</i>	0	0	0
Blandartjänster	1	0	1
<i>varav oplanerade kontroller</i>	0	0	0

Som framgår av tabell 2 är det förhållandevis få oplanerade/händelsestyrda foderkontroller per år. I länsstyrelsernas kontroll har antalet oplanerade kontroller ökat under åren 2020-2022 jämfört med föregående år 2018 och 2019.

Tabell 2 visar även att länsstyrelsernas grundvillkorskontroller av foderlagstiftningen har ökat kraftigt jämfört med föregående åren 2020-2021. Anledningen till detta är att antalet grundvillkorskontroller minskade kraftigt under pandemiåren 2020-2021 som följd av EU-beslut om lägre kontrollfrekvens av jordbrukarstöden. Antalet grundvillkorskontroller var på liknande nivå under år 2022 som åren före pandemin.

Antalet riskbaserade kontroller hos länsstyrelserna har varit högre under åren som man tillämpat den nya nationella kontrollplaneringen (år 2020-2022) jämfört med tidigare år.

I sekundärproduktionen prioriterade Jordbruksverkets djurkontrollenhet att kontrollera transportörer under år 2022 vilket medförde att man gjorde färre kontroller av butiker/lager. Djurkontrollenhetens riskbaserade kontrollplanering innebär att man under vissa år särskilt prioriterar kontroll av transportörer.

4.3.1 Provtagning i foderkontrollen

Enligt beskrivning i avsnitt 4.2 tas det flera olika typer av prover i foderkontrollen, exempelvis genomförs provtagning för salmonella, enterobacteriaceae¹², mykotoxiner, dioxiner, tungmetaller, samt för rätt inblandad halt av läkemedel vid läkemedelsanvändning i foderproduktionen.

Som beskrivs i avsnitt 4.2 har foderföretagare i sekundärproduktionen krav på sig att genomföra egenprovtagning av fodret i sin verksamhet. Egenprovtagningen ska genomföras vid import av foderblandningar till vissa djurslag samt vissa foderråvaror. Provtagning ska även kontinuerligt genomföras veckovis i produktionsmiljön i anläggningar som tillverkar foder till livsmedelsproducerande djur. Tillverkare av sällskapsdjursfoder ska också ha en riskbaserad egenkontroll, bland annat för salmonella. Ett syfte med provtagningen i den offentliga kontrollen är att verifiera foderföretagarnas egenkontroll.

Provtagningen som utförs i kontrollen har trendmässigt minskat under senare år i hela foderkedjan. I primärproduktionen har antalet prover varit förhållandevis lågt under flera år. Under åren 2018-2020 har ett till två prover tagits årligen. Dessa har vanligtvis varit för hygienanalys men prover för salmonella har också förekommit. Under år 2021 togs inga prover i primärproduktionen men under år 2022 togs det två prover för tillsatsen koccidiostatika.

Det tas fler prover i sekundärproduktionen än i primärproduktionen. Framförallt tas många prover hos foderleverantörer, dvs. företag som tillverkar eller importerar foderprodukter för försäljning i Sverige.

Tabell 3, 4 och 5 visar hur många prover som har tagits vid offentlig kontroll i sekundärproduktionen under de senaste fem åren uppdelat på olika typer av prover. Salmonellaprover är klart vanligast bland de olika typerna av prover. Tabellerna inkluderar inte prover som har tagits vid oplanerade kontroller där det exempelvis kan tas prover för salmonella och läkemedelsinblandning.

Tabell 3. Antal tagna prover för salmonella (i foder respektive i produktionsmiljön) samt för enterobacteriaceae i sekundärproduktionen, årligen under åren 2018-2022.

Typ av prov	2018	2019	2020	2021	2022
Salmonella i foder	18	33	14	7	25
Salmonella i miljö	275	162	182	157	264
Enterobacteriaceae	20	5	10	5	22
Totalt	313	200	206	169	311

Efter att antalet prover trendmässigt har minskat under flera år ökade antalet prover under år 2022, både prover för salmonella och för enterobacteriaceae. Under åren

¹² Se mer information om enterobacteriaceae på Livsmedelsverkets webbplats: <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/152/enterobacteriaceae>

2020 och 2021 genomfördes färre prover som följd av att pandemirestriktionerna medförde att många kontroller gjordes på distans under dessa år.

Tabell 4 visar antal prover som har tagits för andra analyser än läkemedel, koccidiostatika¹³ eller mikrobiologiska analyser (salmonella och enterobacteriaceae). Som framgår av tabellen finns det flera typer av säkerhetsanalyser som kan tas på foder.

Tabell 4. Antal tagna prover för analyser andra än läkemedel, koccidiostatika samt mikrobiologisk analys i kontroller av foderleverantörer i sekundärproduktionen, årligen år 2018-2022 (prover på både råvaror och foderblandningar).

Typ av prov	2018	2019	2020	2021	2022
Aflatoxiner	21	7	13	16	18
Övriga mykotoxiner	37	12	21	27	31
Dioxiner	2	3	0	0	0
Tungmetaller	16	11	0	1	2
Bekämpningsmedelsrester	3	1	0	0	0
Bearbetat animaliskt protein	25	22	23	19	24
GMO	8	2	0	3	10
Totalt	101	58	57	66	85

Antalet genomförda provtagningar per år varierar mellan de olika typerna av prover. Bland de analyser som presenteras i tabellen har flest prover tagits för mykotoxiner (andra än aflatoxiner) följt av prover för bearbetat animaliskt protein under den aktuella femårsperioden.

Det finns även skillnader mellan de olika provtyperna i hur antalet prover varierar mellan olika år. Det totala antalet prover ökade under år 2022 jämfört med föregående år. Som ovan nämnt gjordes många kontroller på distans under år 2020 och 2021 som följd av pandemirestriktionerna vilket medförde att det gjordes färre provtagningar i kontrollerna under dessa år.

Tabell 5. Antal tagna prover för läkemedel och koccidiostatika i sekundärproduktionen, uppdelat på prover för kontamination respektive för rätt inblandad halt samt totalt antal prover, årligen år 2018-2022.

Typ av prov	2018	2019	2020	2021	2022
Kontamination	0	3	1	6	0
Rätt inblandad halt	8	5	4	2	4
Totalt	8	8	5	8	4

Vad gäller provtagning för läkemedel och koccidiostatika tas flest prover för att kontrollera rätt inblandad halt av preparatet i foder. På samma sätt som i övrig

¹³ Preparat som hämmar eller förhindrar parasiten koccidios hos fjäderfän och som kan användas som tillsats i foder till fjäderfän.

provtagning finns det viss minskande trend i antal prover även i provtagningen för läkemedel och koccidiostatika. Den nedåtgående trenden är svag under den aktuella femårsperioden, men det kan noteras att det under år 2014 togs totalt 32 prover och år 2015 togs totalt 12 prover.

Som vi beskrivit i våra tidigare slutredovisningar av regeringsuppdragen om foderkontrollen år 2020, 2021 och 2022 upplever foderkontrollanter ofta att det kan vara utmanande att hitta rätt förutsättningar för att ta meningsfulla prover och kontrollanter efterfrågar tydligare vägledning kring hur de kan utföra effektiv och verkningsfull provtagning. Dessa utmaningar kan förklara den generella minskningen i provtagningen och de upplevda utmaningarna är en viktig anledning till att vi föreslår att det tas fram en provtagningsstrategi för kontrollen i foderkedjan, se avsnitt 6 samt se även beskrivning i våra slutredovisningar av regeringsuppdragen om foderkontrollen år 2020, 2021 respektive 2022.

4.4 Vilka typer av avvikelser hittar kontrollmyndigheterna?

Tabell 6 visar uppgifter om totalt antal foderkontroller under åren 2021-2022 tillsammans med uppgifter om antal kontroller med avvikelser samt totalt antal avvikelser per år under respektive år.

Tabell 6. Totalt antal genomförda foderkontroller, i primärproduktionen respektive sekundärproduktionen, samt antal kontroller med avvikelser och totalt antal konstaterade avvikelser, per år, år 2021-2022.

	<i>Antal kontroller 2021</i>	<i>Antal kontroller med avvikelse 2021</i>	<i>Antal avvikelser 2021</i>	<i>Antal kontroller 2022</i>	<i>Antal kontroller med avvikelse 2022</i>	<i>Antal avvikelser 2022</i>
Primärproduktion						
Offentliga kontroller	816	103	151	1 052	126	207
Sekundärproduktion						
Foderleverantörer	183	128	424	168	106	319
Butiker/lager	193	50	74	75	17	33
Transportörer	34	1	1	128	1	1
Blandartjänster	0	0	0	1	0	0

Som framgår av tabell 6 var antalet kontroller med avvikelser från lagstiftningen på liknande nivå åren 2021-2022 totalt sett i hela foderkedjan. Antalet kontroller med avvikelser ökade i primärproduktionen men minskade samtidigt i sekundärproduktionen. Antalet avvikelser hade samma utveckling: antalet avvikelser ökade i primärproduktionen samtidigt som det minskade i sekundärproduktionen. Föregående år 2020 var antalet kontroller med avvikelser och antalet avvikelser också på liknande nivå som åren 2021-2022, men åren 2018-2019 var både antalet kontroller med avvikelser och antalet avvikelser på en lägre

nivå totalt sett i hela foderkedjan. Ökningen under senare år kan till viss del förklaras av att det genomfördes fler kontroller under åren 2020-2022 jämfört med de föregående åren. Som beskrivs ovan ökade antalet kontroller kraftigt under år 2022 och ställt i relation till antal kontroller minskade antalet kontroller med avvikelser procentuellt sett under år 2022 jämfört med föregående år 2020-2021. Det är svårt att se någon långsiktig trend i siffrorna. Sett över en längre tid varierar andelen kontroller med avvikelser och antalet avvikelser från år till år. Vi kommer fortsatt följa utvecklingen tillsammans med kontrollmyndigheterna för att se om det under kommande år framgår en mer generell trend vad gäller avvikelser i foderkontrollen.

Siffrorna i tabellen visar också att det ofta kan vara mer än en avvikelse från lagstiftningen vid kontrollerna. Foderlagstiftningen är omfattande och det finns ett stort antal regler som foderföretagare ska följa, vilket kan medföra att det kan vara avvikelser på flera olika regler vid en och samma kontroll. Vid en jämförelse mellan de olika leden i kedjan är andelen kontroller med avvikelser (och antalet avvikelser) högst i kontroller av foderleverantörer, men detta led i foderkedjan har även det mest omfattande regelverket att förhålla sig till. Det kan noteras att många foderleverantörer enbart producerar foder till sällskapsdjur. Avvikelser i kontroller av foderleverantörer behöver därför inte vara brister i livsmedelsproduktionen.

4.4.1 Ovanligt med avvikelser som innebär allvarliga risker för djurs, eller i förlängningen människors, hälsa

Även om det årligen konstateras förhållandevis många avvikelser hos foderföretagare så är det sällan som kontrollmyndigheterna konstaterar allvarliga avvikelser där det har bedömts föreligga allvarlig risk för djurs, eller i förlängningen människors, hälsa. Den vanligaste avvikelserna hos primärproducenter är exempelvis att foderproducenten inte är registrerad. En annan vanlig avvikelse är brister i journalföringen i foderproduktionen. Att primärproducenter inte är registrerade eller inte gör sin journalföring enligt kraven i regelverket är naturligtvis inte tillfredsställande sett till syftet med regelverket, men denna typ av avvikelser behöver inte innebära risker för osäkert foder i livsmedelsproduktionen. De vanligaste avvikelserna behöver därmed inte ses som allvarliga på så sätt att de alltid innebär allvarlig risk för djurs, eller i förlängningen människors, hälsa.

4.4.2 Avvikelser i provtagningen i foderkontrollen

Tabell 7 redovisar avvikelser som har konstaterats i provtagningen hos foderleverantörer i sekundärproduktionen under femårsperioden 2018-2022. I tabellen redovisas avvikelser i provtagning för salmonella (i miljö respektive i foder), enterobacteriaceae, koccidiostatika samt zearalenon¹⁴.

¹⁴ Zearalenone är ett mykotoxin, dvs. ett gift som bildas av mögelsvampar.

Tabell 7. Antal avvikelser i säkerhetsanalyser hos foderleverantörer (gränskontroll ej inräknat), per år under åren 2018-2022.

Typ av prov	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Salmonella i miljö	0	0	3	0	1	4
Salmonella i foder	0	3	0	0	0	3
Enterobacteriaceae	6	2	1	0	4	13
Koccidiostatika	0	1	0	0	0	1
Zearalenon	0	0	0	0	0	0
Totalt	6	6	4	0	5	21

Som framgår av tabell 7 varierar det lite från år till år hur många avvikelser som konstateras i de olika typerna av provtagning. Ställt i relation till det totala antalet prover varje år, se avsnitt 4.3.1, är det förhållandevis få avvikelser i provtagningen. Flest avvikelser under femårsperioden har gällt enterobacteriaceae följt av salmonella (främst i miljö). Det kan dock noteras att provtagning för enterobacteriaceae i foderkontrollen endast görs i färskfoder vilket inte ges till livsmedelsproducerande djur. Avvikelser gällande enterobacteriaceae i foderkedjan är därmed inte brister i livsmedelskedjan.

4.5 De flesta avvikelser åtgärdas genom att foderföretagare åtar sig att rätta till konstaterade avvikelser

Kontrollmyndigheterna har flera olika verktyg som de kan använda för att åtgärda brister i foderproduktionen. Det klart vanligaste sättet är att foderföretagaren åtar sig att åtgärda de avvikelser som kontrollmyndigheten konstaterar vid kontrollen. Kontrollmyndigheten följer sedan upp genom uppföljande kontroll att företagaren har gjort som den har åtagit sig och åtgärdat konstaterade brister. En stor del av de uppföljande kontrollerna sker administrativt där kontrollmyndigheten granskar dokumentation från företagaren som visar att brister har åtgärdats. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör detta ses som ett effektivt tillvägagångssätt för att säkerställa en säker foderproduktion. Åtaganden från företagare med uppföljning från kontrollmyndigheten medför att enkla avvikelser kan åtgärdas utan den typ av administrativa kostnader som uppstår både för företagaren och för kontrollmyndigheten när myndigheten behöver använda verktyg som exempelvis förelägganden.

Vid allvarliga avvikelser från lagstiftningen eller om företagaren inte åtgärdar brister finns det andra verktyg som kontrollmyndigheterna kan använda för att avvikelser ska åtgärdas.

Kontrollmyndigheterna kan, enligt 23 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förelägga företagaren att den inom en viss tid ska åtgärda något – i detta fall åtgärda avvikelser från lagstiftningen. En strängare variant är att

förelägganden förenas med vite vilket innebär att företagaren kan få betala ett visst belopp om den inte gör som myndigheten kräver i föreläggandet, se 24 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Sedan några år tillbaka har kontrollmyndigheterna även möjlighet att besluta om sanktionsavgifter för foderföretagare som påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan för registrering har gjorts eller om det finns brister gällande journalföring eller annan dokumentation, se 30 a § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter.

Kontrollmyndigheterna är även skyldiga att göra åtalsanmälningar för allvarliga brister som upptäcks vid foderkontroller. En åtalsanmälan ska göras om det finns misstanke om att ett brott har begåtts, t.ex. vid misstanke om brott mot en straffbestämmelse i 28 a och 29 §§ lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. En åtalsanmälan skickas antingen till polis eller till åklagare. Åklagare bestämmer sedan om ytterligare åtgärder ska vidtas i form av utfärdande av straffföreläggande eller väckande av åtal. Om åklagaren beslutar att åtala är det tingsrätten som bedömer om ett brott har begåtts och vilket straff som i så fall ska utdömas.

Under den senaste femårsperioden (åren 2018-2022) har det totalt gjorts sex förelägganden i foderkontrollen i primärproduktionen, samt totalt 32 förelägganden i foderkontrollen i sekundärproduktionen. 29 av föreläggandena i sekundärproduktionen har avsett foderleverantörer. Återigen bör dock noteras att många foderleverantörer enbart producerar foder till sällskapsdjur. Flera av föreläggandena kan därför ha avsett foderproduktion utanför livsmedelskedjan.

I gränskontrollen av foder tas prover för salmonella och enterobacteriaceae. Sändningar med foder kan avvisas om de inte följer regelverket avseende dessa mikrobiologiska risker. Under den senaste femårsperioden har en sändning avvisats på grund av salmonella och nio sändningar har avvisats på grund av för höga halter av enterobacteriaceae, varav fem sändningar avvisades under år 2019. Prover för enterobacteriaceae tas bara i foder till sällskapsdjur.

5. ABP-kontrollen

ABP är ett samlat begrepp som täcker i princip allt animaliskt material som inte är livsmedel och som uppstår i många olika typer av verksamheter. Begreppet omfattar bland annat döda djur, biprodukter från slakt, animaliska rester från livsmedelsindustrin, matavfall och forskningsmaterial. ABP ska alltid kategoriseras utefter risk och hanteras på det sätt som lagstiftningen föreskriver. ABP kan sprida smitta i synnerhet om det rör sig om djur som dött under oklara omständigheter. Men det finns också många biprodukter som anses så säkra att de på ett riskfritt sätt kan gå vidare in i foderkedjan. I många fall krävs bearbetning, men till t.ex. sällskapsdjur och pälsdjur kan vissa ABP ges obearbetade.

Syftet med lagstiftningen som reglerar ABP och därav framställda produkter är att förebygga och minska risker för människors och djurs hälsa och framför allt att skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan.

5.1 ABP hanteras i många olika typer av verksamheter

ABP och därav framställda produkter uppstår och/eller hanteras av ett stort antal olika typer av verksamheter i samhället. Som exempel kan nämnas:

- slakterier, styckningsanläggningar och annan livsmedelsindustri där det uppstår animaliska rester i livsmedelsproduktionen
- restauranger och livsmedelsbutiker där det uppstår rester med animaliska beståndsdelar
- lantbruk som använder olika typer av organiska gödningsmedel eller som kan ha djur som dött under produktionstiden
- biogasanläggningar som rötar ABP till biogas och rötrest (biogödsel)
- komposteringsanläggningar som komposterar naturgödsel, före detta livsmedel eller matavfall
- bearbetningsanläggningar för bearbetning av ABP till bland annat foderråvaror
- foderföretag som tillverkar foder till sällskapsdjur
- tillverkare av organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel av ABP eller av framställda produkter
- lagringsanläggningar för ABP och framställda produkter
- förbränningsanläggningar som förbränner ABP och därav framställda produkter som avfall
- kremeringsanläggningar för sällskapsdjur och häst
- transportörer som transporterar ABP och framställda produkter
- konservatorer och andra anläggningar som bereder djurprodukter
- flygbolag och rederier som lämnar ifrån sig matavfall.

5.1.1 Antal registrerade företag inom ABP-kontrollen

ABP-lagstiftningen ställer upp krav om att vissa typer av verksamheter som hanterar ABP och därav framställda produkter ska vara registrerade och i vissa fall även godkända, men alla typer av verksamheter som hanterar detta behöver inte vara det, se även avsnitt 5.3. Som vi beskriver i avsnitt 2 anges i artikel 10.2 i kontrollförordningen (EU) 2017/625 att de behöriga myndigheterna ska upprätta förteckningar eller register över de aktörer som omfattas av den offentliga kontrollen och hålla dem uppdaterade. Alla kontrollmyndigheter inom ABP-kontrollen har emellertid inte kompletta register över sina kontrollobjekt, se även avsnitt 6.3.2, vilket gör att det är svårt att ge exakta uppgifter på hur många företag

som ingår i ABP-kontrollen. Utifrån de uppgifter vi har om ABP-kontrollen kan vi säga följande om antal företag:

- I kommunernas ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar och på lantbruk i primärproduktionen, se även avsnitt 5.1.2, finns det ett mycket stort antal kontrollobjekt. Vi har inte tillgång till säkra registeruppgifter inom dessa områden av ABP-kontrollen, men uppskattningsvis är det åtminstone cirka 50 000-75 000 företag som är kontrollobjekt i kommunernas kontroll.
- I länsstyrelsernas ABP-kontroll av transportörer och omlastningsplatser, se även avsnitt 5.1.2, fanns det nära 500 registrerade företag oktober 2023.
- I Jordbruksverkets djurkontrollenhets ABP-kontroll, se även avsnitt 5.1.2, fanns det omkring 550 registrerade företag i oktober 2023.
- I Livsmedelsverkets ABP-kontroll på livsmedelsanläggningar, se även avsnitt 5.1.2, fanns det omkring 1 150 registrerade företag i oktober 2023.

5.1.2 Myndigheter med ansvar i ABP-kontrollen

Fyra myndigheter har ansvar i den svenska ABP-kontrollen:

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för ABP-kontrollen och är så kallad central behörig myndighet på området. På Jordbruksverket har två olika avdelningar ansvar i kontrollen:

- *Djuravdelningen* har ansvar för att ge råd, stöd och vägledning till företagare samt till kontrollmyndigheter. Djuravdelningen tar även fram föreskrifter som reglerar området och har ansvar för att göra återrapporteringar om kontrollen till beställare som EU-kommissionen och regeringen.
- *Växt- och kontrollavdelningen* utför offentlig kontroll vid anläggningar som godkänts och registrerats av Jordbruksverket utom vid förbränningsanläggningar i primärproduktionen och hos transportörer. Avdelningen har också kontrollansvar över den ABP-hantering som inte ligger hos andra myndigheter. Exempel på verksamheter som kontrolleras av avdelningen är bearbetningsanläggningar (exempelvis anläggningar som tillverkar bearbetat animaliskt protein såsom benmjöl och anläggningar som bearbetar kläckeriavfall), biogasanläggningar, tillverkare och lagringsanläggningar för organiska gödningsmedel, anläggningar för mellanhantering av ABP (som exempelvis kan mala eller frysa ABP), avfallsförbränningsanläggningar, kremeringsanläggningar, verksamheter som bedriver forskning och diagnostik samt konservatorer. Därutöver har avdelningen också ansvar för att göra revisioner av länsstyrelsens ABP-kontroll av transportörer utifrån det avtal mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket som har upprättats avseende revisioner av länsstyrelsens kontroller i livsmedelsproduktionen. Det är Jordbruksverkets djurkontrollenhet som utför ABP-kontroll och gör revisioner av länsstyrelsens kontroll.

Länsstyrelsen: Ansvarar för ABP-kontroll när det gäller insamling omlastning och transport av ABP och därav framställda produkter som inte är matavfall. Det är transportörer som kontrolleras av länsstyrelserna.

Kommunerna: Ansvarar för ABP-kontrollen inom följande områden:

- Hantering av ABP vid livsmedelsanläggningar där kommunen har ansvar för livsmedelskontrollen. Detta omfattar exempelvis butiker, restauranger, storkök och mindre charkanläggningar.
- Nedgrävning av ABP.
- Utlämnande och transport av matavfall.
- Kompostering av matavfall (när det inte görs i en komposteringsanläggning som Jordbruksverket har godkänt). Detta omfattar hushållskomposter eller annan lokal kompostering i mindre skala.
- Förvaring av ABP i primärproduktionen. Detta omfattar förvaring av t.ex. djur som dött och biprodukter från husbehovsslakt.
- Förbränningsanläggningar som förbränner ABP i primärproduktionen. Detta rör sig i huvudsak om förbränning i s.k. gårdspanna av djur som dött på gården.
- Användning av organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel. Detta omfattar kontroll av spridning av t.ex. benmjöl eller rötrest på gårdar som har produktionsdjur.
- Hantering av naturgödsel i primärproduktionen.

Kommunernas kontroll sker främst på livsmedelsanläggningar (huvudsakligen livsmedelsbutiker och restauranger) samt på lantbruk. Kontrollen utförs ofta i samband med kommunens livsmedelskontroll på livsmedelsanläggningar respektive vid miljötillsyn på lantbruk. Kommunerna har i huvudsak endast ett fåtal kontrollpunkter att kontrollera vid sina ABP-kontroller.

Livsmedelsverket: Ansvarar för kontrollen när det gäller hantering och utlämnande av ABP och framställda produkter vid verksamheter som hanterar livsmedel och där livsmedelskontrollen inte överlämnats till kommunen. Exempel på verksamheter som kontrolleras av Livsmedelsverket är slakterier, stycknings- och större charkanläggningar samt mejerier och äggpackerier.

5.1.3 Samverkan mellan myndigheter ABP-kontrollen

Det är mycket varierande verksamheter och olika förutsättningar i olika delar av ABP-kontrollen. Exempelvis har en lantbrukare i primärproduktionen en verksamhet som skiljer sig mycket från verksamheten hos ett slakteri, eller på en större biogasanläggning. Dessa skillnader medför att förutsättningarna varierar mycket för myndigheterna som har olika ansvarsområden i kontrollen.

Under ett kontrollår sker samverkan på flera olika sätt mellan de olika myndigheterna i ABP-kontrollen. På våren hålls varje år ett möte där handläggare

på Jordbruksverket diskuterar resultaten från förra årets kontroll tillsammans med kontrollanter från länsstyrelserna och Jordbruksverkets djurkontrollenhet. Det finns även samverkan på olika sätt mellan länsstyrelserna i ABP-kontrollen. På liknande sätt finns det vissa exempel på kommuner som samverkar genom möten och forum där de diskuterar ABP-kontroll. Handläggare på Jordbruksverkets djuravdelning har även kontinuerliga avstämningar med kontrollanterna på Jordbruksverkets djurkontrollenhet.

Utöver dessa möten sker fortlöpande avstämningar kring frågor som kan dyka upp i kontrollverksamheten genom kontakter mellan de inblandade myndigheterna. Det är vanligen Jordbruksverket som svarar på frågor om lagstiftningen från kontrollmyndigheterna. Det är endast övergripande frågor kring kontrollen som diskuteras, bedömningar i enskilda fall får inte diskuteras mellan myndigheterna.

5.3 Vad är det som kontrolleras i ABP-kontrollen?

Det finns flera olika saker som kontrolleras i ABP-kontrollen. Kontrollen spänner över ett stort antal olika typer av verksamheter. Hos vissa av verksamheterna, som exempelvis gårdar med djurhållning eller livsmedelsanläggningar, uppstår ABP medan andra verksamheter förbränner, mellanhanterar, lagrar, behandlar eller bearbetar abp eller därav framställda produkter. Samtliga driftansvariga ska följa de specifika krav som lagstiftningen ställer på den respektive typen av verksamhet. Därutöver ska verksamheterna även leva upp till allmänna krav som lagstiftningen ställer på egenkontroll och dokumentation, samt på spårbarhet via handelsdokument och register.

5.4 Antal ABP-kontroller

Varje år genomförs totalt omkring 4 000-5 000 offentliga ABP-kontroller i Sverige. Antalet kontroller kan variera något mellan åren men under senare år har det totala antalet varit omkring 4 000-5 000 kontroller per år, se tabell 8.

Tabell 8. Antal ABP-kontroller under åren 2018-2022.

Antal kontroller per kontrollmyndighet	2018	2019	2020	2021	2022
Länsstyrelserna	42	14	23	28	40
Jordbruksverket	117	101	124	121	120
Livsmedelsverket	601	699	1 038	838	698
Kommunerna	3 225	3 862	2 930	2 801	4 579
Totalt	4 107	4 668	4 115	3 788	5 437

Som framgår av tabell 8 varierar antalet kontroller ganska kraftigt från år till år. Siffrorna som redovisas i tabellen är det antal som kontrollmyndigheterna har rapporterat till oss i den årliga rapporteringen i början av varje år. Alla kommuner gör inte inrapporteringen varje år vilket kan förklara viss del av den årliga

variationen som framgår av tabellen. Under senare år har vi fått rapportering från en stor del av landets kommuner. Ökningen i antal kontroller under år 2022 förklaras främst av att tidigare restriktioner med anledning av Covid-19 pandemin togs bort under året. Pandemirestriktionerna under de två föregående åren gjorde det svårare för kontrollmyndigheterna att genomföra kontrollbesök.

Variationen i det totala antalet kontroller påverkas starkt av antalet kontroller som kommunerna genomför. Kommunerna står för den stora huvuddelen av det totala antalet kontroller. Under pandemiåren fick kommunerna nya kontrolluppgifter som gjorde att kommunerna fick prioritera ner andra typer av kontroller, däribland ABP-kontrollen.

Livsmedelsverket följer en treårig kontrollplan i sin ABP-kontroll som innebär att myndigheten genomför ett större antal kontroller vart tredje år. Under år 2022 gjorde Livsmedelsverket färre kontroller än föregående år.

Länsstyrelsen har minst antal kontrollobjekt av de fyra kontrollmyndigheterna i ABP-kontrollen vilket naturligt medför att länsstyrelserna också gör minst antal kontroller på området. Under år 2022 genomfördes fler ABP-kontroller av länsstyrelserna än föregående år. Ökningen förklaras av att en länsstyrelse prioriterade att göra fler ABP-kontroller under året.

Jordbruksverket gör ett likartat antal ABP-kontroller varje år. Under de senaste två åren har antalet genomförda kontroller emellertid ökat något jämfört med tidigare år.

Precis som inom foderkontrollen är den stora huvuddelen av ABP-kontrollerna så kallade normalkontroller/riskbaserade kontroller (se avsnitt 4.4). Cirka 5–10 procent av det totala antalet kontroller varje år är oplanerade kontroller. Under år 2021 var exempelvis cirka 230 av de 3 788 rapporterade kontrollerna oplanerade. Andelen oplanerade kontroller är högst hos länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Oplanerade kontroller görs främst för att följa upp avvikelser som har konstaterats vid tidigare kontroller, samt med anledning av att det har kommit in anmälningar om felaktig hantering av ABP.

5.5 Vilka typer av avvikelser hittar kontrollmyndigheterna?

Tabell 9 visar uppgifter om totalt antal offentliga ABP-kontroller under åren 2021-2022 tillsammans med uppgifter om antal kontroller med avvikelser samt totalt antal avvikelser under respektive år.

Tabell 9. Totalt antal genomförda ABP-kontroller samt antal kontroller med avvikelser och totalt antal konstaterade avvikelser, per kontrollmyndighet, per år, år 2021-2022.

	<i>Antal kontroller 2021</i>	<i>Antal kontroller med avvikelse 2021</i>	<i>Antal avvikelser 2021</i>	<i>Antal kontroller 2022</i>	<i>Antal kontroller med avvikelse 2022</i>	<i>Antal avvikelser 2022</i>
Länsstyrelserna	28	6	9	40	18	27
Jordbruksverket	121	65	154	120	72	167
Livsmedelsverket	838	133	163	698	110	132
Kommunerna	2 801	183	194	4 579	130	181
Totalt	4 115	352	397	5 437	330	507

Som framgår av tabell 9 minskade det totala antalet kontroller med avvikelser år 2022 jämfört med år 2021. Samtidigt ökade även antalet kontroller så *andelen* kontroller med avvikelser minskade mellan de två åren. Antalet avvikelser ökade emellertid under år 2022 jämfört med tidigare år.

Sett över en längre tid varierar både andelen kontroller med avvikelser och antalet avvikelser generellt från år till år och det är svårt att se någon tydlig uppåt- eller nedåtgående trend i siffrorna. Vi kommer fortsatt följa utvecklingen tillsammans med kontrollmyndigheterna för att se om det under kommande år framgår några generella trender vad gäller antal kontroller med avvikelser och antal avvikelser i ABP-kontrollen.

Siffrorna i tabellen visar också att det ofta kan vara mer än en avvikelse vid ett kontrolltillfälle. Vid en jämförelse mellan åren 2021 och 2022 är det vanligare med flera avvikelser per kontroll under år 2022.

5.5.1 Ovanligt med avvikelser som innebär allvarliga risker för djurs, eller i förlängningen människors, hälsa

Precis som inom foderkontrollen så är det mycket sällan som kontrollmyndigheterna konstaterar så allvarliga avvikelser inom ABP-kontrollen att det har bedömts föreligga allvarlig risk för djurs, eller i förlängningen människors, hälsa. De vanligaste avvikelserna i ABP-kontrollen är brister i dokumentation och spårbarhet. Det noteras ofta vid kontroll att hanteringen inte förefaller innebära någon risk, men att den driftsansvarige inte kan visa detta på grund av att det kan saknas dokumentation i form av handelsdokument och register. Om det är oklart vid kontrolltillfällena vad som tagits emot eller lämnats ut och i vilka mängder så är det svårt att avgöra om risk föreligger.

Kontrollmyndigheternas årliga rapportering till oss visar dock att det är mycket sällan som kontrollmyndigheterna bedömer att det föreligger allvarlig risk för djurs, eller i förlängningen människors hälsa.

Sverige har generellt ett gott djurhälsoläge vilket medför att det är förhållandevis små risker för smittspridning till följd av hanteringen av ABP i landet. Smittrisker finns dock och förändras ständigt i all djurhållning, även i Sverige. Under de senaste åren har vi sett förändrade förutsättningar som innebär utmaningar i att upprätthålla ett gott smittläge i landet. Ett förändrat djurhälsoläge skulle kunna medföra ett förändrat riskläge i ABP-hanteringen. Ett exempel på en sådan förändring av riskläget är att djursjukdomen afrikansk svinpest har introducerats i Sverige under år 2023. ABP är en möjlig väg för spridning av afrikansk svinpest vilket innebär att en mer omfattande spridning av smittan i landet skulle innebära förändringar i riskläget i delar av ABP-kontrollen. Detta bidrar till att kan det finnas anledning att göra en översyn den offentliga kontrollen av ABP i Sverige och se till att kontrollsystemet blir mer robust. Ett väl fungerande kontrollsystem kan medverka till att motverka vidare spridning av afrikansk svinpest.

6. Bedömningar samt förslag på åtgärder

I detta avsnitt redovisar vi förslag på åtgärder som kan förbättra och utveckla kontrollen. Inledningsvis beskriver vi dock vår bedömning av huruvida det föreligger brister i kontrollen inom lagstiftningsområdena foder och ABP på så sätt att kontrollen inte lever upp till kraven i lagstiftningen.

6.1 Bedömningar av eventuella brister i kontrollen

I det aktuella regeringsuppdraget ingår att beskriva eventuella brister i kontrollen av foder och ABP som vi har identifierat och i så fall ska vi även beskriva hur dessa brister kan åtgärdas. Vi har i detta sammanhang tolkat ”brister” som att det skulle vara omständigheter som gör att kontrollen inte lever upp till de krav som EU-lagstiftning och nationell lagstiftning ställer upp för kontrollen.

6.1.1 Foderkontrollen lever upp till kraven i regelverket

Enligt vår bedömning finns det inte några direkta brister i den svenska foderkontrollen som helhet. Foderkontrollen utvärderas kontinuerligt av Jordbruksverkets djuravdelning och varje år görs även en bedömning av kontrollen i den årliga rapporten om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan. Utifrån ett helhetsperspektiv sett till foderkontrollen på en övergripande nivå bedömer vi att kontrollen lever upp till kraven i lagstiftningen.

Enligt vår bedömning fanns det tidigare brister i kontrollplanering och riskbedömningar i länsstyrelsens kontroll i primärproduktionen, vilket även har påtalats både i Livsmedelsverkets och i Jordbruksverkets tidigare analys av kontrollen (2016) samt i flera av Jordbruksverkets djurkontrollenhets revisioner hos länsstyrelser, se vår slutrapport för regeringsuppdraget om foderkontrollen år 2020. Dessa brister bedöms dock vara omhändertagna med den modell för nationell kontrollplanering i primärproduktionen som länsstyrelserna, Jordbruksverket och Livsmedelsverket gemensamt har tagit fram och som började tillämpas år 2021.

Vad gäller vissa av de brister som Jordbruksverkets djurkontrollenhet har påtalat vid revisioner av enskilda länsstyrelseras foderkontroll gör vi vår bedömning ur ett helhetsperspektiv, dvs. vi bedömer att foderkontrollen som helhet lever upp till kraven i regelverket även om det kan finnas vissa brister i enskilda länsstyrelseras kontroll, exempelvis att vissa länsstyrelser kan sakna fullt tillfredsställande dokumenterade rutiner för kontrollen.

Som vi beskriver i avsnitt 6.2.1 nedan bedömer vi dock att det finns flera åtgärder som kan genomföras för att utveckla och förbättra kontrollen, men enligt vår bedömning uppfyller den svenska foderkontrollen generellt kraven i lagstiftningen.

6.1.2 Det finns brister i ABP-kontrollen

Baserat på vad som framkommit under vårt arbete med detta uppdrag bedömer vi att det finns brister i ABP-kontrollen och att den i nuläget inte fullt ut lever upp till de krav som ställs i lagstiftningen. Vår bedömning baseras på uppgifter som framkommit i dialog med referenspersoner för kontrollmyndigheter och i den återrapportering om kontrollen som kontrollmyndigheternas årligen gör till oss samt synpunkter som inkommit från branschorganisationer som representerar företag som ingår i kontrollen. ABP-kontrollen utvärderas kontinuerligt av Jordbruksverkets djuravdelning. Varje år redogörs även för en bedömning av kontrollen i den årliga rapporten om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan.

Under år 2020-2021 genomförde EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet en revision (en så kallad DG Santé F-revision¹⁵) av den svenska ABP-kontrollen. Under revisionen noterade EU-kommissionen vissa brister i det svenska kontrollsystemet. Sverige har vidtagit åtgärder som har stängt tre av de fyra rekommendationer som kommissionen lämnade vid revisionen. För en av rekommendationerna har kommissionen dock bedömt att vi hittills inte har kunnat visa att tillräckliga åtgärder har vidtagits och rekommendationen kvarstår därmed. Rekommendationen gäller godkännande av ett fåtal bearbetningsanläggningar (exempelvis anläggningar som tillverkar bearbetat animaliskt protein såsom benmjöl och anläggningar som bearbetar kläckeriavfall) och uppföljande kontroll av dessa. Fortsatt arbete pågår i denna del.

Utöver de brister som konstaterades vid revisionen bedömer vi att det finns fler brister i ABP-kontrollen. Det bör dock noteras att det i nuläget inte finns något heltäckande svenskt revisionssystem för kontrollen inom området (se även nedan i detta avsnitt), vilket innebär att det saknas den typ av externa bedömningar av kontrollen som man normalt kan få från revisionsrapporter. Bristerna som presenteras nedan baseras på våra bedömningar.

¹⁵ Mer information om kommissionens revisioner av hur väl det svenska kontrollsystemet fungerar finns på Livsmedelsverkets webbplats: <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/livsmedelskontroll/revision-av-livsmedelskontrollen/eus-kontroll>.

Vi bedömer att det finns en huvudsaklig, övergripande brist i form av att kontrollsystemet i nuläget inte är organiserat på ett ändamålsenligt sätt. Som vi föreslår nedan anser vi att det behöver göras en utredning av hur kontrollsystemet kan organiseras bättre och mer ändamålsenligt.

Vi bedömer att den övergripande bristen i hur ABP-kontrollen är organiserad leder till att det finns brister i flera olika delar av kontrollsystemet. Exempelvis bedömer vi att det finns brister i kommuners register över kontrollobjekt i ABP-kontrollen på lantbruk där alla kommuner i nuläget inte har kompletta register eller förteckningar som innehåller uppgifter om samtliga kontrollobjekt. Vi bedömer även att det finns brister i kontrollmyndigheternas planering för kontrollen och frekvens i genomförandet av kontrollen där det finns brister i vissa myndigheters planering för att göra kontroll i lämplig omfattning och med lämplig frekvens utifrån riskläget. Vi ser även brister i kontrollanters kunskap om lagstiftningen och kompetens för att göra kontroll inom området. Många kontrollanter upplever ABP-lagstiftningen som komplicerad och omfattande.

Vi bedömer att dessa identifierade potentiella brister har sitt ursprung i den övergripande bristen att kontrollsystemet i nuläget inte är ändamålsenligt organiserat. Som en grundläggande förutsättning för att komma tillrätta med brister i register, kontrollplanering, riskbedömningar samt kontrollanters kunskap och kompetens anser vi att man först måste säkerställa att kontrollansvaret för olika områden inom kontrollen ligger på den myndighet som är bäst lämpad att utföra kontrollen. Exempelvis medför myndigheternas nuvarande kontrollansvar att kontrollanter på många länsstyrelser och kommuner gör ABP-kontroll mycket sällan vilket bidrar till att det är svårt för kontrollanter att hålla sin kunskap om ABP-lagstiftningen uppdaterad. Vi bedömer att kontrollansvaret inte är rätt placerat i alla delar av ABP-kontrollen i nuläget och det behövs därför en översyn av hela kontrollsystemet. Inom ramen för den översynen behöver man utreda om alla delar av hanteringen av ABP, som är relevanta att kontrollera sett utifrån ett riskperspektiv, också omfattas av kontrollen eller om det måste göras justeringar för att alla relevanta riskområden ska omfattas.

Vi bedömer även att det kan finnas brister i kontrollen baserat på att det i nuläget saknas ett heltäckande revisionssystem för det svenska ABP-kontrollsystemet. Det är främst i kommunernas kontroll på lantbruk som det i nuläget saknas etablerade förfaranden för revisioner. Den nationella samrådsgruppen för revision i livsmedelskedjan (Nationell revisionsgrupp)¹⁶ tagit fram ett förslag till ett heltäckande revisionssystem där man föreslår att länsstyrelserna ska utföra revision av kommunernas ABP-kontroll. Länsstyrelserna har dock inte fått i uppdrag att genomföra de aktuella revisionerna än när detta uppdrag redovisas.

¹⁶ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/livsmedelskontroll/nkp-webben/revision-av-kontrollmyndigheter/nationella-revisionsmal>

6.2 Åtgärder för att utveckla och förbättra kontrollen

I detta avsnitt presenterar vi de åtgärder som vi anser bör genomföras för att åtgärda identifierade brister (se avsnitt 6.1) samt för att förbättra foder- och ABP-kontrollen.

6.2.1 Förslag för att förbättra och utveckla foderkontrollen

I redovisningen av årets uppdrag lämnar vi ett nytt förslag till förändring i foderkontrollen som vi inte har lämnat i våra redovisningar av tidigare års uppdrag. Vi föreslår att Livsmedelsverket får ansvar för att även kontrollera foderlagstiftningen på livsmedelsanläggningar där myndigheten redan har ansvar för att kontrollera ABP- respektive livsmedelslagstiftningen. Vi anser därför att en ändring i förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter som innebär en ändring i Livsmedelsverkets kontrollansvar bör utredas.

Hos många livsmedelsföretag uppstår restprodukter i produktionen som kan användas direkt som foder eller vidare i fodertillverkning. Tidigare utredningar¹⁷ hos Jordbruksverket har visat att flera livsmedelsproducenter upplever det som hindrande att de efter att ha registrerat sig som fodertillverkare får kontroll från ytterligare en kontrollmyndighet om deras restprodukter ska användas som foder. Det är i nuläget Jordbruksverket som kontrollerar att foderlagstiftningen uppfylls hos dessa företag medan det ligger på Livsmedelsverket att kontrollera ABP- och livsmedelslagstiftningen. I många fall har dock Livsmedelsverket delegerat sitt kontrollansvar till kommuner. Det är inte någon omfattande foderkontroll som behöver göras på de aktuella anläggningarna utöver den ABP-kontroll som redan görs där. Det är därför sannolikt att kontrollen kan effektiviseras samt att det kan förenkla för de berörda verksamheterna om kontrollansvaret kunde samordnas till en myndighet. Det är också möjligt att avgiften som verksamheterna betalar för sin kontroll kan bli lägre om den aktuella kontrollen samordnas till en myndighet. Det behöver dock utredas mer vilka anläggningar som bör omfattas av ett sådant ändrat kontrollansvar. Effekterna av en eventuell regeländring behöver också utredas närmare samt om det finns risk för eventuella negativa konsekvenser som följd av regeländringen. Ett annat exempel på en fråga som behöver utredas inför en eventuell förordningsändring är hur kontrollen i så fall ska finansieras. I syfte att förenkla för företag och effektivisera kontrollen föreslår vi att Livsmedelsverket får kontrollansvar även för foderlagstiftningen på livsmedelsanläggningar där myndigheten redan har ansvar för att kontrollera efterlevnaden av ABP- respektive livsmedelslagstiftningen. En ändring av Livsmedelsverkets kontrollansvar enligt förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter bör därför utredas.

¹⁷ Exempelvis Jordbruksverket (2020) *Ökad foderanvändning från matsvinn och restprodukter – Bättre resurseffektivitet för att uppnå miljö- och klimatmål* (Rapport 2020:4), samt Jordbruksverket (2022) *Livsmedelsförluster vid slakt av grisar och nötkreatur – Delrapport genomförd av Sveriges lantbruksuniversitet inom projektet Nationell uppföljning av livsmedelsförluster* (Rapport 2022:18).

Utöver det ovan presenterade, nya förslaget bedömer vi att det inte har uppstått några nya betydande förändringsbehov i foderkontrollen efter våra utredningar år 2020, 2021 och 2022. Vi anser att sex av de förslag till förändringar som redovisades i våra slutredovisningar år 2020 och år 2021 fortfarande är de viktigaste som bör genomföras för att utveckla och förbättra foderkontrollen. Ett av de tidigare lämnade förslagen, att se över nuvarande riskklassificeringsmodell för foderkontrollen, bedömer vi emellertid har omhändertagits med åtgärder som Jordbruksverket har genomfört under senare år. Riskklassificeringsmodellen ses kontinuerligt upp i fortlöpande samarbete mellan Jordbruksverkets djuravdelning och kontrollmyndigheterna.

Vad gäller sex av de förslag vi lämnar om foderkontrollen i detta uppdrag är årets slutredovisning en uppdatering av förra årets redovisning där vi har gått igenom de tidigare lämnade förbättringsförslagen och sett över vilka förändringar som har genomförts respektive vilka som fortfarande är relevanta att genomföra.

Efter vår översyn bedömer vi att det är följande sju åtgärder som bör genomföras för att utveckla och förbättra kontrollen:

1. Vidareutveckla samverkan mellan myndigheter i foderkontrollen.
2. Ta fram en mer övergripande provtagningsstrategi för hela foderkontrollen.
3. Säkerställa ändamålsenliga register för kontrollplanering och riskbaserat kontrolluttag.
4. Vidareutveckla utbildningar för att säkerställa en tillfredsställande kompetens i kontrollen.¹⁸
5. Utveckla metodik och processer för verifiering av kontrollen och dess effekt.
6. Ta fram bättre verktyg för uppföljning och analys av kontrollresultat.
7. Utred en ändring i förordning (2006:814) som innebär att Livsmedelsverket får kontrollansvar även för foderlagstiftningen på vissa livsmedelsanläggningar.

Vi hänvisar till slutrapporten för regeringsuppdraget avseende foderkontrollen år 2020 för en närmare beskrivning av vad åtgärdsförslag 1-6 innebär.

Regeringen behöver genomföra åtgärder för att genomföra det nya förslag som vi föreslår i årets uppdrag (förslag 7 i listan ovan). I flera av de övriga förslagen till åtgärder är det vi på Jordbruksverket som behöver göra arbetsinsatser för att genomföra dessa, men vi kan dock inte genomföra åtgärderna med tillgängliga resurser. Vi bedömer därför att det krävs ytterligare resurser för att kunna

¹⁸ Vi ser två olika alternativ för att vidareutveckla utbildningar för foderkontrollen. Vi bedömer att det mest ändamålsenliga sättet att vidareutveckla utbildningar är genom att ta fram en lite större sammanhållen e-utbildning (dvs. liknande den utbildning som nyligen har tagits fram inom djurskyddskontrollen (kallad "KUDOS")). Ett alternativ till detta kan vara att istället vidareutveckla utbildningar genom att vi tar fram enklare, korta instruktionsfilmer på olika teman inom foderkontrollen. Alternativet med kortare instruktionsfilmer kan genomföras till betydligt lägre kostnad än en e-utbildning, men vi bedömer alltså att en e-utbildning är det mest ändamålsenliga alternativet för att vidareutveckla utbildningar på foderområdet.

genomföra åtgärderna. I 2021 års regeringsuppdrag gjorde vi estimat på vad det kan förväntas kosta att genomföra de föreslagna förändringarna. Vi bedömer att de estimerade kostnaderna fortfarande är relevanta och vi bedömer därför fortsatt att den totala kostnaden för genomförandet av förslag 2-7 är sex miljoner kronor.¹⁹ I likhet med föregående år bedömer vi även fortsatt att samtliga åtgärder dock inte kan genomföras under ett år utan det är mer rimligt att åtgärderna genomförs under en treårsperiod till en kostnad om två miljoner kronor per år.²⁰ Samtliga åtgärder bör kunna genomföras enligt följande plan:

År 1:

- Utred en ändring i förordning (2006:814) som innebär att Livsmedelsverket får kontrollansvar även för foderlagstiftningen på vissa livsmedelsanläggningar.
- Påbörja åtgärden att vidareutveckla samverkan mellan myndigheterna i foderkontrollen (ta fram webbaserat forum för samverkan, samt påbörja vidareutvecklingen av årligt analysmöte mellan myndigheterna).
- Ta fram en övergripande provtagningsstrategi för hela foderkontrollen.

År 2-3:

- Säkerställa ändamålsenliga register för kontrollplanering och riskbaserat kontrolluttag.
- Vidareutveckla utbildningar för att säkerställa en tillfredsställande kompetens i kontrollen.
- Utveckla metodik och processer för verifiering av kontrollen och dess effekt.
- Ta fram bättre verktyg för uppföljning och analys av kontrollresultat.

6.2.2 Förslag för att för att åtgärda brister samt för att förbättra och utveckla kontrollen av ABP

Vi bedömer att det inte har uppstått några nya betydande förändringsbehov i ABP-kontrollen efter vår utredning år 2022. Vi anser de förslag till förändringar som redovisades i vår slutredovisning år 2022 fortfarande är de viktigaste som bör genomföras för att utveckla och förbättra ABP-kontrollen.

Jordbruksverket har under en flerårsperiod genomfört satsningar med syfte att försöka utveckla och förbättra ABP-kontrollen. Inom ramen för detta arbete har vi sett över vägledning för kontrollen, vi har tagit fram utbildningar och genomfört särskilda insatser tillsammans med kontrollmyndigheterna. Vi genomförde under flera år en årlig så kallad ABP-konferens för kontrollanter. De genomförda

¹⁹ Detta estimat inbegriper att åtgärden att vidareutveckla utbildningar genomförs med en e-utbildning. Om åtgärden istället skulle genomföras med enklare instruktionsfilmer bedömer vi att den totala kostnaden för genomförande av samtliga åtgärder blir 4,5 miljoner kronor.

²⁰ Alternativt 1,5 miljoner kronor per år om utbildningar vidareutvecklas med alternativet att vi tar fram enklare instruktionsfilmer.

åtgärderna har utvecklat kontrollen, men som vi beskriver i föregående avsnitt 6.1.2 bedömer vi att det kvarstår brister i kontrollen där vi främst ser en mer övergripande brist i att kontrollsystemet inte är ändamålsenligt organiserat.

Vi anser att det är angeläget att den här bristen åtgärdas och vårt huvudsakliga förslag för att åtgärda brister i kontrollen är därför en utredning där det görs en översyn över hela kontrollsystemet inom området. Utöver detta huvudsakliga förslag ser vi behov av ytterligare åtgärder för att åtgärda andra potentiella brister samt för att utveckla och förbättra kontrollen.

Vi lämnar förslag på totalt sex åtgärder vilka beskrivs mer detaljerat nedan:

1. Genomför en utredning med en översyn av ABP-kontrollen för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig organisation av det svenska kontrollsystemet.
2. Utveckla kommunernas verksamhetssystem för att säkerställa effektiv och ändamålsenlig planering av kontrollen, samt ändamålsenlig och effektiv rapportering och uppföljning av kontrollen inom kommunernas kontroll.
3. Säkerställa ändamålsenliga register för kontrollplanering och riskbaserat kontrolluttag i kontrollen.
4. Vidareutveckla utbildningar för att säkerställa en tillfredsställande kompetens i ABP-kontrollen.²¹
5. Utveckla metodik och processer för verifiering av kontrollen och dess effekt.
6. Ta fram bättre verktyg för uppföljning och analys av kontrollresultat.

Vi hänvisar till slutrapporten för regeringsuppdraget avseende foder- och ABP-kontrollen år 2022 för en närmare beskrivning av de olika åtgärdsförslagen.

Kostnadsestimat och plan för genomförande

I likhet med vår analys av foderkontrollen är det vi på Jordbruksverket som behöver göra arbetsinsatser för att genomföra flera av de föreslagna åtgärderna, men vi kan inte genomföra åtgärderna med tillgängliga resurser. Vi bedömer därför att det krävs ytterligare resurser för att kunna genomföra åtgärderna. Vi har gjort estimat på vad det kan förväntas kosta att genomföra de föreslagna förändringarna

²¹ Vi ser två olika alternativ för att vidareutveckla utbildningar för ABP-kontrollen. Vi bedömer att det mest ändamålsenliga sättet att vidareutveckla utbildningar är genom att ta fram en lite större sammanhållen e-utbildning (dvs. liknande den utbildning som nyligen har tagits fram inom djurskyddskontrollen (kallad "KUDOS")). Ett alternativ till detta kan vara att istället vidareutveckla utbildningar genom att vi tar fram enklare, korta instruktionsfilmer på olika teman inom kontrollen. Alternativet med kortare instruktionsfilmer kan genomföras till betydligt lägre kostnad än en e-utbildning, men vi bedömer alltså att en e-utbildning är det mest ändamålsenliga alternativet för att vidareutveckla utbildningar för ABP-kontrollen.

även i ABP-kontrollen. Bedömningen är att den totala kostnaden för genomförandet av samtliga åtgärder är sex miljoner kronor²².

I likhet med foderkontrollen bedömer vi också inom ABP-området att samtliga åtgärder inte kan genomföras under ett år utan det är mer rimligt att åtgärderna genomförs under en treårsperiod till en kostnad om två miljoner kronor per år.²³ Samtliga åtgärder bör kunna genomföras enligt följande plan:

År 1:

- Genomför utredningen med översynen över hur kontrollsystemet på ABP-området bör organiseras.
- Påbörja vidareutveckling av utbildningar för att säkerställa en tillfredsställande kompetens i kontrollen.

År 2-3:

- Fortsätt vidareutveckling av utbildningar för att säkerställa en tillfredsställande kompetens i kontrollen.
- Utveckla kommunernas verksamhetssystem för att effektivisera planering och rapportering av kommunernas kontroll.
- Säkerställa ändamålsenliga register för kontrollplanering och riskbaserat kontrolluttag.
- Utveckla metodik och processer för verifiering av kontrollen och dess effekt.
- Ta fram bättre verktyg för uppföljning och analys av kontrollresultat.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Johannes Erlandsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Annett Kjellberg, Gudrun Wilkens samt Amanda Edlund deltagit.

Christina Nordin

Johannes Erlandsson

Skrivelsen har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

²² Detta estimat inbegriper att åtgärden att vidareutveckla utbildningar genomförs med en e-utbildning. Om åtgärden istället skulle genomföras med enklare instruktionsfilmer bedömer vi att den totala kostnaden för genomförande av samtliga åtgärder blir 4,5 miljoner kronor.

²³ Alternativt 1,5 miljoner kronor per år om utbildningar vidareutvecklas med alternativet att vi tar fram enklare instruktionsfilmer.