

Handläggare
Daniel Persson
Telefon: 08-508 287 58**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2021-12-14 p. 10

Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll

Remiss från livsmedelsverket, dnr 2020/01137

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Avstyrka det remitterade förslaget till modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll med hänvisning till vad som anförs i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Anna Hadenius
FörvaltningschefDaniel Persson
Avdelningschef

Sammanfattning

Livsmedelsverket föreslår en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för riskbaserad kontroll.

Förvaltningen instämmer i behovet av en ny modell och tillstyrker de nya grundprinciper som riskbedömningen och kontrollbehovet föreslås vila på. Förvaltningen anser dock att den dramatiska minskning av kontroll av livsmedelsanläggningar i sista led (dvs. anläggningar som tillhandahåller livsmedel till slutkonsument, till exempel restauranger och butiker) som den föreslagna modellen syftar till att åstadkomma både är omotiverad och ogenomtänkt. Enligt förvaltningens uppfattning medför förslaget stora risker för livsmedelskontrollens effektivitet vars konsekvenser i tillräcklig grad inte har utretts.

Mot denna bakgrund avstyrker förvaltningen det remitterade förslaget i dess nuvarande form, men lämnar ändå synpunkter och förslag avseende modellens föreslagna grundprinciper och bedömningsgrunder i sak.

Ärendet

Livsmedelsverket föreslår en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för riskbaserad kontroll. Modellen är tänkt att användas som ett verktyg för att stödja kontrollmyndigheternas planering av kontroll samt verka för en likriktad kontroll i hela landet. Då det hittills inte varit obligatoriskt att följa Livsmedelsverkets vägledning för riskklassning tar Livsmedelsverket nu fram föreskrifter som gör det obligatoriskt för kontrollmyndigheterna att ha en modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll som bygger på samma grundprinciper som den modell som Livsmedelsverket nu föreslår.

Vid riskklassning av en verksamhet enligt den nya modellen utgår man ifrån verksamhetens huvudsakliga inriktning. Därefter läggs samtliga aktiviteter som bedrivs i verksamheten till, och för tidigare led och huvudkontor läggs även de produktgrupper som är aktuella till riskklassningen. Varje aktivitet och produktgrupp har en viktad riskpoäng. Samtliga riskpoäng summeras ihop och vägs mot verksamhetens omfattning vilket ger verksamheten en riskklass. Utfallet av riskklassen ger i sin tur verksamheten en kontrollfrekvens per fem år. Det finns i den nya modellen möjlighet till reducerad kontrollfrekvens av två anledningar, dels genom god efterlevnad av lagstiftningen och dels om verksamheten kan visa upp ett giltigt certifikat för tredjepartscertifiering som granskats och listats av Livsmedelsverket.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen instämmer i att det finns ett behov av att se över nuvarande riskklassningsmodell och välkomnar därför det förslag som Livsmedelsverket presenterar. Förvaltningen anser dock att den dramatiska minskning av kontroll av livsmedelsanläggningar i sista led som den föreslagna modellen syftar till att åstadkomma både är omotiverad och ogenomtänkt. Enligt remissen utgör anläggningar i sista led 83 % av det totala antalet anläggningar och enligt förvaltningens beräkningar innebär förslaget att kontrollen kommer att minska med totalt 30-50 % jämfört med idag. Det faktum att det trots det fortfarande saknas en ordentlig konsekvensanalys av vilka

effekter förslaget förväntas få för livsmedelskontrollen understryker att förslaget inte är möjligt att genomföra. Se vidare nedan under förvaltningens synpunkter på avsnitt 7.8.

Mot denna bakgrund avstyrker förvaltningen det remitterade förslaget och anser att bedömningsgrunderna och riskvärderingen för anläggningar i sista led måste arbetas om i syfte att möjliggöra för kontrollmyndigheterna att utföra en effektiv och riskbaserad kontroll av dessa verksamheter. Förslagets konsekvensanalys behöver även fördjupas avseende förväntade effekter på regelefterlevnad, riskerna för konsumenter och kontrollens effektivitet.

Förvaltningen tillstyrker dock de nya grundprinciper som bedömningen av kontrollbehov enligt den föreslagna modellen vilar på. Även om förvaltningen sålunda avstyrker det remitterade förslaget i dess nuvarande utformning, lämnar ändå förvaltningen nedan vissa synpunkter och förslag avseende modellens konstruktion i sak.

4.2.2 Riskklassningen och avgifter

I avsnittet redogörs för regelverket kring avgifter för livsmedelskontroll och de ändringar som genomförts genom dels EU:s nya kontrollförordning (2017/625) och dels genom den nya förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter som gäller sedan den 1 april 2021.

På sida 16 finns en särskild redogörelse av vad som gäller för de obligatoriska avgifterna enligt kontrollförordningen respektive övriga avgifter enligt nationell lagstiftning och att vissa anläggningar omfattas av obligatoriska avgifter medan andra av nationella avgifter. I denna kontext anges bland annat att den övergripande avgiftsförordningen (1992:191) reglerar hur stora avgifter en statlig myndighet får ta ut och att dessa som huvudregel ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader, det vill säga full kostnadstäckning. Därefter anges att detta innebär att Livsmedelsverket och kommunerna måste ta ut olika avgifter beroende på vilken typ av livsmedelsanläggning det är fråga om. Det anges även att de obligatoriska avgifterna inte omfattar annan offentlig verksamhet, eftersom avgift för annan offentlig verksamhet ska beräknas separat och inte får överstiga kostnaderna för kontrollen.

Förvaltningens synpunkter: Förvaltningen instämmer inte i Livsmedelsverkets beskrivning av regelverket vad gäller kommunernas avgifter för livsmedelskontroll.

Avgiftsförordningen (1992:191) gäller endast för statliga myndigheter, dvs. inte kommuner. För kommuner gäller istället bestämmelserna i 2 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725), där det bland annat anges att avgifterna inte får överstiga kommunernas kostnader för tjänsten. Detta är alltså en annorlunda reglering än den som enligt avgiftsförordningen gäller för Livsmedelsverket, vilket också bör framgå av aktuellt avsnitt när det redogörs för tillämplig lagstiftning på avgiftsområdet.

Förvaltningen anser därmed att Livsmedelsverkets slutsats att ”kommunerna måste ta ut olika avgifter beroende på vilken typ av livsmedelsanläggning det är fråga om” (förvaltningens understrykning) sålunda inte är korrekt. Tillämplig lagstiftning för kommunerna innehåller inte några bestämmelser som medför ett krav på att tillämpa olika avgifter.

Det är också oklart vad som menas med att ”avgift för annan offentlig verksamhet ska beräknas separat och inte får överstiga kostnaderna för kontrollen” (förvaltningens understrykning). Det är korrekt att de obligatoriska avgifterna inte inkluderar annan offentlig verksamhet, men det beror inte på att de ska beräknas på ett sätt som medför att de inte överstiger kostnaderna för kontrollen. Den principen gäller uttryckligen även för de obligatoriska avgifterna (se artikel 82.3-4 kontrollförordningen). Bara det faktum att avgift för annan offentlig verksamhet inte är en obligatorisk avgift medför inte något hinder i sig mot att beräkna den på samma sätt som den obligatoriska avgiften.

Förvaltningen anser därför att Livsmedelsverkets beskrivning av avgiftssystemet och beräkningen av avgifter för annan offentlig verksamhet i aktuellt avsnitt behöver nyanseras såvitt avser kommunernas avgifter.

7.5 Verksamhetens omfattning

Livsmedelsverkets förslag: I den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens ska hänsyn tas till verksamhetens omfattning såtillvida att ju större spridning av livsmedel eller dricksvatten en verksamhet har desto större är behovet av kontroll.

- för livsmedelsanläggningar med inriktning tidigare led, i produktionsvolym/utgående volym eller årsarbetskrafter,
- för livsmedelsanläggningar med inriktning sista led, i antal årsarbetskrafter,
- för huvudkontor, i antal enheter; antingen antal verksamheter som styrs från huvudkontoret eller antal produkter som huvudkontoret låter tillverka i sitt namn, samt
- för dricksvattenanläggningar, i volym av distribuerat dricksvatten.

Förvaltningens synpunkter: Det är positivt att livsmedelsverket väljer att förenkla storleksindelningen. Förvaltningen delar bilden av att det varit svårt att tillämpa den nuvarande modellen.

Förvaltningen instämmer i att årsarbetskrafter i många fall är ett bra sätt att bestämma omfattningen. Det framgår dock inte av modellen om en avgränsning ska göras avseende de delar som kan kopplas till livsmedelsverksamheten. Om en sådan avgränsning inte görs finns det en risk att stora företag/anläggningar med förhållandevis liten livsmedelsverksamhet kan få en orimligt hög kontrollfrekvens i förhållande till det faktiska behovet av kontroll.

Förvaltningen anser därför att modellen bör ange att verksamhetens årsarbetskrafter ska beräknas på den delen av företaget som hanterar livsmedel samt ange en metod för hur beräkningen ska gå till. Som exempel skulle andelen årsarbetskrafter som ska ligga till grund för klassningen kunna vara densamma som livsmedelsverksamhetens andel av den totala omsättningen för anläggningen.

7.6 Aktiviteter

Livsmedelsverkets förslag: För att beräkna behovet av kontroll ska det för varje verksamhet, enligt den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens, anges de aktiviteter som bedrivs på verksamheten.

Varje aktivitet har en av Livsmedelsverket fastställd viktning, en kontrollpoäng, som visar på behovet av kontroll av aktiviteten.

Förvaltningens synpunkter: Förvaltningen är positiva till förslaget och i slutsatsen att det innebär ett bättre underlag för att planera en riskbaserad kontroll. Samtidigt är omfattningen av uppgifter som riskklassningen ska grunda sig på stor vilket gör processen mer betungande jämfört med idag. Det kommer medföra såväl ökad administration och ökade kostnader för företagen att sammanställa

och inkomma som ökad administrativ börda för kontrollmyndigheterna att hantera uppgifterna och klassa verksamheterna.

Fokuseringen på aktiviteter torde också innebära att omklassning av anläggningar kan aktualiseras i större utsträckning än idag eftersom fler och förhållandevis mindre ändringar av verksamheten har en påverkan på riskbedömningen. Detta ställer också större krav på verksamheterna att anmäla ändringar i verksamheten på aktivitetsnivå till kontrollmyndigheten så att anläggningen hela tiden har en korrekt riskklassning. Ett sådant ansvar följer redan indirekt av artikel 6.2 andra stycket förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien. Förvaltningen anser dock att livsmedelsföretagarens ansvar för att anmäla förändringar av verksamheten av betydelse för anläggningens riskklassning även bör förtydligas särskilt i Livsmedelsverkets föreskrifter.¹

7.6.1 Aktiviteternas viktning

Livsmedelsverkets förslag: Varje aktivitet har en ”kontrollpoäng” som speglar ett visst behov av kontroll. Kontrollpoängen är bestämd på förhand och inget som varje enskild inspektör räknar ut. Poängen sätts med hänsyn till hälsomässiga risker, särskilda krav, till exempel krav på information, samt hur omfattande kontroll som behövs för att bedöma om regelverket är uppfyllt. De hälsomässiga riskerna väger tyngst genom att ha en högre maxpoäng än ”särskilda krav” eller ”omfattande kontroll”.

Förvaltningens synpunkter: Det är i detta sammanhang av stor vikt att kontroll som är omfattande och tidskrävande värderas tillräckligt högt så att tillräcklig kontrollfrekvens erhålls. Som exempel är kontroll av FSMP (livsmedel för speciella medicinska ändamål) betydligt mer tidskrävande än övriga livsmedel inom gruppen FSG (livsmedel för särskilda grupper). Detta är särskilt viktigt att beakta om tidsåtgången per kontrollbesök senare ska schabloniseras eller på annat sätt regleras (se vidare strax nedan förvaltningens synpunkter på avsnitt 7.8.4).

7.8 Kontrollbehov och frekvens

Livsmedelsverkets förslag: Den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens används för att beräkna en verksamhets

¹ Se vidare härom förvaltningens tjänsteutlåtande avseende Livsmedelsverkets remiss av Föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll, nämndens dnr. 2021-17238.

kontrollbehov och ger ett utfall i en så kallad kontrollfrekvens. Kontrollfrekvensen består av det antal kontrolltillfällen per fem år som en verksamhet ska tilldelas.

Den lägsta kontrollfrekvensen är en kontroll per fem år och den högsta är 40 kontroller per fem år, det vill säga åtta kontroller per år.

Kontrollbehovet ser olika ut för de olika inriktningarna. Den nya modellen ger generellt ökad kontrollfrekvens i tidigare led och för dricksvattenanläggningar och generellt minskad kontrollfrekvens i sista led.

Förvaltningens synpunkter:

Frekvens

Förvaltningen anser att det är otydligt om den föreslagna kontrollfrekvensen, uttryckt som antal kontrolltillfällen per fem år, innebär att ett jämt kontrollintervall under varje femårsperiod ska eftersträvas, eller om det bara är ett uttryck för hur många kontroller som ska genomföras under en femårsperiod. Med den föreslagna indelningen är det nämligen inte alltid möjligt att fördela kontrollerna jämt. Som exempel kan nämnas att klassen SL3, enligt beräkningstabellen i bilagan till modellen, ger kontrollfrekvensen tre kontroller per fem år, vilket även uttrycks som ”0,6 kontroller per år”. Andra exempel är klasserna SL2, TL1, DV1 (0,4 kontroller per år) och DV2 (0,6 kontroller per år). Det bör mot denna bakgrund förtydligas hur Livsmedelsverket anser att kontrollfrekvensen i praktiken ska tillämpas för verksamheter dessa klasser.

Kontrollbehov

I remissen anges att en medveten och eftersträvad konsekvens av det nya förslaget till modell för riskklassning är att kontrollen av livsmedelsanläggningar i sista led (dvs. anläggningar som tillhandahåller livsmedel till slutkonsument, till exempel restauranger och butiker) minskar medan kontrollen av livsmedelsanläggningar i tidigare led (dvs. anläggningar som huvudsakligen tillhandahåller livsmedel till andra livsmedelsanläggningar) ökar. Ändringen motiveras av att verksamheter i tidigare led vanligen når ut till en större marknad än verksamheter i sista led, varmed brister i tidigare led vanligen är förknippade med en större risk. Även på senare tid uppmärksammade fall av bedrägligt förfarande i tidigare led nämns som en anledning till förslaget (avsnitt 7.8.1).

Förvaltningen anser att Livsmedelsverkets resonemang haltar betänkligt. Själva grundprincipen i en riskklassningsmodell måste vara att varje led ska få den kontroll som behövs. Förvaltningen instämmer helt i slutsatsen att det behövs mer kontroll i tidigare led. Det är ett utmärkt argument för att öka kontrollfrekvensen av de verksamheter där riskerna idag är undervärderade. Det är däremot inte ett bra argument för att samtidigt minska kontrollen i sista led.

Bedömningen av kontrollbehovet i sista led måste istället göras utifrån de risker som finns i specifikt dessa verksamheter. I remissen anges i denna kontext dessutom att Livsmedelsverkets inte bedömer att risken för bedrägligt förfarande i sista led är mindre, bara att konsekvenserna är mindre eftersom spridningen är mindre. Enligt förvaltningens uppfattning finns det således inget stöd i Livsmedelsverkets resonemang för att sänka kontrolltiden i sista led, även om det finns stöd för att höja den i tidigare led.

Den nya modellen fokuserar mycket på att upptäcka och beivra fusk, vilket förvaltningen anser är bra. Förvaltningen vill dock betona att kontrollen i sista led syftar till mycket mer än bara att beivra fusk och bedrägligt beteende. Till exempel är kontroll av hur företagen hanterar allergener och att kunder ges rätt information viktigt eftersom konsekvenserna i det enskilda fallet kan bli ytterst allvarliga när det brister. Allvarlighetsgraden för den enskilde är sålunda också en faktor som jämte den potentiella spridningen bör vägas in i riskbedömningen. Förvaltningen anser att därför att det är olämpligt att vissa verksamheter får betydligt mindre kontroll enligt Livsmedelsverkets remitterade modell jämfört med nuvarande system.

Livsmedelsverket motiverar även den minskade kontrollen med att Danmark och Finland i dagsläget utför mindre kontroll i sista led jämfört med Sverige. Förvaltningen vill dock betona, att eftersom det inte framgår om det också innebär att kontrollen i Finland och Danmark är bättre och mer ändamålsenlig, att den omständigheten i sig inte per automatik kan motivera att kontrolltiden i Sverige ska minskas. Det redogörs inte heller hur riskbedömningen i dessa två länder ser ut och varför denna riskbedömning utan vidare är direkt överförbar på svenska anläggningar.

Kommunerna har under hela processen efterfrågat en tydlig konsekvensbedömning av den nya riskklassningsmodellen. Förvaltningen kan bara beklaga att någon sådan ännu inte finns. Beträffande konsekvenserna för kontrollmyndigheternas totala kontrollverksamhet anges uttryckligen i konsekvensbedömning (s.

62) att förskjutningen av kontroll som föreslås ske från verksamheter i sista led till verksamheter i tidigare led kan påverka kontrollmyndigheterna så till vida att de kan behöva minska sin personalstyrka. Hur stor den totala minskningen av myndighetens kontrollverksamhet är beror dock på hur många verksamheter myndigheten ansvarar för att kontrollera och huruvida de återfinns inom de olika inriktningarna. Någon komplett konsekvensanalys av hur förslaget påverkar kontrollmyndigheterna kan därför inte presenteras av Livsmedelverket eftersom varje kontrollmyndighet har olika antal verksamheter inom olika inriktningar.

Enligt förvaltningens beräkningar uppskattas minskningen av kontroll som förslaget medför till mellan 30 och 50 % jämfört med idag. Eftersom anläggningar i sista led utgör 83 % av det totala antalet livsmedelsanläggningar är det uppenbart att den totala livsmedelskontrollen i Sverige kommer minska drastiskt med Livsmedelsverkets förslag. Det är också uppenbart att en sådan minskning kommer att ha effekter på livsmedelskontrollens effektivitet och därmed öka risken för avvikelser.

Mot bakgrund av att dessa risker varken är redovisade eller analyserade anser förvaltningen att det remitterade förslaget skulle leda till orimliga konsekvenser och därmed inte är genomförbart. Förvaltningen anser sålunda att Livsmedelsverket behöver omarbета förslaget i denna del och återkomma med ett förslag som säkerställer en ändamålsenlig och effektiv kontroll även av anläggningar i sista led.

7.8.4 Kontrollernas tidsåtgång

Livsmedelsverkets förslag: Livsmedelverket anser att det bör finnas riktvärden för genomsnittlig kontrolltid. Riktvärden som varje kontrollmyndighet kan utgå ifrån bedöms minska risken för stora variationer mellan olika myndigheter vad gäller såväl myndigheternas egna resurser, i form av inspektionstid, som företagens kostnader för kontrollen. Det ingår emellertid inte i riskklassningsprojektets uppdrag att ta fram ett riktvärde för kontrolltid, men det är något som Livsmedelsverket arbetar med att ta fram i särskild ordning.

Förvaltningens synpunkter: Förvaltningen har förståelse för att det finns ett önskemål om att schablonisera kontrolltiden, både för att likrikta kontrollen och skapa förutsägbarhet kring förväntade kostnader för livsmedelsföretagarna.

Förvaltningen ser dock en risk med Livsmedelsverkets förslag om riktvärden för genomsnittlig kontrolltid att man, precis som med den tidigare modellen, låter tiden styra kontrollen och inte risken. Risken med ett sådant system är alltså att kontrolltiden "tar slut", vilket har varit ett problem med det nuvarande systemet.

Till exempel kan kontroll av väldigt smala, men komplexa områden, som kosttillskott och FSMP (Livsmedel för speciella medicinska ändamål), ta mycket tid, och på samma sätt kan vissa kontroller gå snabbt. Detsamma gäller vid kontroll av en skötsam verksamhet med dokumenterade rutiner verksamhet jämfört med en mindre skötsam verksamhet som behöver mycket vägledning vid kontrolltillfället. Risken med ett riktvärde är alltså att det blir ett "tak", där kortare kontroller debiteras med den tid kontrollmyndigheten faktiskt lagt ned men när kontrollen tar längre tid kan myndigheten inte ta betalt för all tid. Ett sådant system skulle strida mot såväl finansieringsprincipen i artikel 78.1 kontrollförordningen som likabehandlingsprincipen, och riskerar i slutändan även leda till att viss kontroll inte utförs.

Förvaltningen avstyrker mot denna bakgrund förslaget att ta fram generella riktvärden som inte är bindande för kontrollmyndigheterna eftersom de, med hänsyn till det ovan sagda, skulle riskera att skapa en osäkerhet kring vad som gäller för såväl kontrollmyndigheterna som verksamheterna. Livsmedelsverket behöver istället välja ett av två alternativ. Antingen tar kontrollmyndigheten betalt för den faktiskt nedlagda tiden, eller så ska kontrolltiden vara helt schabloniserad och alla betalar lika mycket för en kontroll; dvs en prislista för kontroll på samma sätt som när man ansöker om bygglov.

Detta är ett område som är av stor betydelse för såväl kontrollmyndigheter som näringsliv och därför behöver kommande vägledning bli mycket tydligare.

7.9 Reducerad kontrollfrekvens

Livsmedelsverkets förslag: Det ska finnas möjlighet för verksamheter att få en reducerad/lägre kontrollfrekvens.

Reduktion av kontrollfrekvensen ska vara möjlig när kontrollmyndigheten utifrån erfarenhet bedömer att verksamhetsutövaren visar på god regelefterlevnad med hänsyn tagen till tidigare resultat av offentlig kontroll. Reduktion av

kontrollfrekvensen ska också ges då verksamheten innehar en tredjepartscertifiering granskad och listad av Livsmedelsverket.

Reduktion ska beslutas av ansvarig kontrollmyndighet utifrån de kriterier som Livsmedelverket listar.

Förvaltningens synpunkter: Förvaltningen välkomnar den tillkommande möjligheten för verksamhetsutövare att få reducerad kontroll genom tredjepartscertifiering.

Bilagor

1. PM - Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll