



Handläggare: Daniel Selin  
Telefon: 08-508 28 813

Till  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2012-02-06 p. 19

## Typning av livsmedelsanläggningar

**Remiss från Livsmedelsverket, diarienummer 4719/2011**

### Förvaltningens förslag till beslut

1. I huvudsak tillbakavisa remissen
2. I övrigt överlämna beslutet som svar på remissen
3. Översända beslutet till Livsmedelsverket
4. Omedelbart justera beslutet

Gunnar Söderholm  
Förvaltningsdirektör

Margareta Widell  
Avdelningsdirektör

### Sammanfattning

Miljöförvaltningen efterlyser ett mer genomarbetat och realistiskt förslag förankrat i en solid konsekvensanalys och i den befintliga lagstiftningen och i kongruens med vägledningarna och handböcker.

Miljöförvaltningen efterlyser ett förslag på verksamhetstyper som är i linje med etablerade definitioner och den nationella kontrollplanen.

Miljöförvaltningen stödjer inte förslaget till detaljerade processteg.

Miljöförvaltningen stödjer inte förslaget att inspektören i varje enskilt fall ska göra en långtgående orsaksanalys av bristande efterlevnad.

Miljöförvaltningen efterlyser lagstödet för att definiera tillverkare av material i kontakt med livsmedel som livsmedelsföretagare.



Den arbetsinsats som krävs för att genomföra remissens förslag måste sättas i relation till övriga uppgifter som Kommissionen ålagt Sverige, framförallt Livsmedelsverket men i förlängningen även de kommunala förvaltningarna, genom FVO:s kontrollbesök. Det finns områden där brister konstaterats vilka måste åtgärdas. Vi borde gemensamt lägga vår tid och resurser på att lösa befintliga problem, inte skapa nya!

Miljöförvaltningen har haft kontakt med miljöförvaltningarna i Göteborg, Malmö och Helsingborg i utarbetandet av detta svar.

## Bakgrund

### Livsmedelsverkets förslag

Det remitterade förslaget innehåller ingen egen sammanfattning men utgår ifrån ökade krav på den årliga rapporteringen från Sverige till EU-kommissionen beträffande livsmedelskontrollen. De nya rapporteringsdirektiven har tolkats av Livsmedelsverket och resulterat i förslaget som medför två större förändringar i rapporteringsplikten;

- a) Samtliga verksamheter ska indelas i ett antal övergripande verksamhetstyper till vilka ett stort antal processer ska knytas.
- b) I varje fall av konstaterade brister i en verksamhet ska kontrollmyndigheterna analysera de bakomliggande orsakerna till bristerna utifrån elva olika kategorier.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

### Övergripande synpunkter

Miljöförvaltningen ställer sig mycket kritisk till Livsmedelsverkets förslag om ny typning av livsmedelsanläggningar inför 2013. Modellen har brister i fundamentala principer, saknar bitvis förankring i lagstiftningen samt lider den fullständiga brist på en konsekvensbeskrivning.

Miljöförvaltningen delar Livsmedelsverkets bedömning att det är stora och viktiga förändringar som remitteras. Det är därför med förvåning förvaltningen konstaterar att svarstiden är förhållandevis kort. Väsentliga förändringar bör genomarbetas på ett betydligt bättre sätt eftersom de får stora konsekvenser för i första hand kommunerna men även i förlängningen för verksamhetsutövarna.

I stället för att genomföra förändringar varje eller vartannat år borde de samordnas till ett och samma tillfälle. Det skulle dessutom ge Livsmedelsverket tid att bearbeta vägledning och handböcker så att definitioner och nomenklatur är enhetlig och i kongruens med gällande lagstiftning.

Livsmedelsverket behöver göra en flerårsplanering över tänkta förändringar för att ge kommunerna tid att planera. Varje förändring tar tid i anspråk att genomföra och genererar utvecklingskostnader i IT-systemen. Det är nödvändigt att ge kommunerna möjlighet att budgetera såväl ekonomiska som personella resurser för att rent praktiskt genomföra ändringar för varje kontrollobjekt.

Det saknas information om hur Livsmedelsverket tänker sig eventuell koppling till riskklassificeringen. Är det tänkt att varje process ska riskklassas för sig eller är det verksamheten?

Det saknas också information om hur lite eller sällan något ska göras för att redovisas som en process. Att redovisa processer eller processlinjer för industriell verksamhet är en sak men att till exempel notera för en restaurang om kokning eller stekning förekommer torde riskera medföra att förändring och uppdatering av uppgifter behöver göras om menyn ändras. Eftersom den typen av aktiviteter är vanligt förekommande för de flesta restauranger är bearbetning eller värmebehandling att föredra som samlingsbegrepp.

### **Synpunkter ur systemförvaltningsperspektiv**

Det är viktigt att poängtera att förändringar ska grunda sig på rimliga krav och inte bero på överambition. Därmed minskar risken för att kraven behöver ändras igen på grund av ogenomtänkt förslag.

Om avsikten är att 2013 års kontroller ska rapporteras år 2014 enligt den nya typningen måste Ecos måste vara färdigutvecklat i god tid innan 2013 så att anläggningar och kontroller kan registreras enligt de nya kraven från 1 januari 2013. För att säkerställa det behöver kraven vara fastställda redan i vår, dvs. innan juni månad 2012. Antagligen krävs liknande lösning som vi hade för omklassningen inför 2012, nämligen att omtypning kan göras löpande under 2013 samtidigt som icke kontrollerade anläggningar ligger kvar i det befintliga systemet. Samtliga icke kontrollerade anläggningar kommer då att behöva omtypas under hösten 2013 för att kunna ingå i rapporteringen 2014. Det innebär att den nya typningen inte träder i kraft förrän systemet ställs om.

Det är tveksamt om det går att göra en översättningsnyckel mellan dagens typning och förslagets verksamheter och processer. Risken finns att typning får göras om från början.

Sedan framgår det inte heller hur kostnaden för ”ej avgiftsfinansierad kontroll” ska redovisas. Alternativen om det kan anges manuellt i rapporteringen eller om Ecos ska leverera till xml-filen får helt olika konsekvenser. Ecos är inget ekonomisystem, det är inte heller något bra tidredovisningssystem.

Frågan är varför Livsmedelsverket och kommissionen behöver ha kännedom om kommunens kostnad för det som inte styrs av livsmedels- och avgiftsförordningen. Om avsikten är att säkerställa att kommunerna finansierar kontroller med avgifter och inte med skattemedel görs det på betydligt bättre sätt vid de revisioner av kommunerna som

genomförs. Det torde därutöver vara upp till varje enskild kommun att besluta om omfattningen och inriktningen av exempelvis informationsaktiviteter.

Risken finns att förslaget kommer innebära mer omfattande löpande kvalitetskontroller av vad som matas in i Ecos. Om det även gynnar kontrollverksamhet eller bara säkrar kvaliteten i data som ska rapporteras till Livsmedelsverket är inte utrett i remissen.

## **Verksamheter och processer**

Förslaget innehåller som förslag på processer dels en detaljeringsgrad som inte motiveras, dels en blandning av rena processteg och något som snarare borde definieras som verksamhet. En bättre koppling till strukturen och nomenklaturen i vägledningen till riskklassificering skulle förbättra förslaget som i sin nuvarande form ger intryck av att vara en ren skrivbordsprodukt utan förankring i verkligheten.

Det finns fördelar med att gruppera i verksamhetstyper även i detaljhandelsledet. Såväl allmänhet som media och politiker är intresserade av resultat från verksamhetstyper som restauranger, butiker, skola/förskola och vård och omsorg snarare än av processer. Det innebär att kommunerna behöver gruppera anläggningarna efter typ av verksamhet för att kunna ge bra information. Typningen får inte bli ett självändamål för rapporteringen utan måste kunna fungera i kontrollmyndigheternas vardag.

## **Övertolkning av kommissionens beslut om rapportering**

Kommissionens direktiv beträffande rapportering har övertolkats in absurdum. Kommissionens beslut 2008/645/EG anger att resultaten ska presenteras enligt sektorer och led i produktionskedjan, båda komponenterna ska vara tydligt definierade och överensstämja med den nationella kontrollplanen. Resultaten ska även kunna kopplas samman med de resultatindikatorer som anges i samma plan, för att sätta saker i sitt sammanhang. Den modell som föreslås speglar inte detta tydliga direktiv, inte heller överensstämmer modellen med den nationella kontrollplanen trots att detta anges som avgörande för att kunna göra någon analys värd namnet.

Information om de processteg som föreslås har däremot inte på något sätt begärts av Kommissionen utan måste då vara en del av den informationen som ”behövs för att kunna stödja kontrollmyndigheterna och förbättra kontrollen i Sverige”. Avsaknaden av information om huruvida en anläggning exempelvis steker eller kokar sina livsmedel måste påverka kontrollstödet ytterst litet.

## **Syftet med kontrollarbetet**

Syftet med allt kontrollarbete är att genom en effektiv och ändamålsenlig riskbaserad offentlig kontroll förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön och säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel och skydda konsumenternas intressen. Vi bör alltså i allt vårt



kvalitetsarbete, all kartläggning och all annan typ av översyn av vårt arbete fundera kring om vi uppfyller detta. Även under förutsättning att det finns resurser och kompetens att bearbeta alla data och att de data som insamlas är riktiga är det mycket tveksamt att den tid som måste läggas på att samla in, kontrollera, dokumentera och bearbeta data är det mest effektiva och ändamålsenliga sättet att få de uppgifter man vill ha.

Det finns inget egenvärde i att veta vilka processer som sker på enskilda anläggningar eller hur vanligt det är med t.ex. manuell hantering av glass på pizzerior. Om det finns något sådant värde som förbisetts så ska det varken finansieras av företagen eller med kommunala skattemedel. Syftet att effektivisera kontrollen och att rikta kontrollen mot de områden där den gör mest nytta kan rimligtvis med tillräckligt god tillförlitlighet uppnås genom insamling av information t.ex. i workshops eller att berörda myndigheter får skriva och motivera vilka problemområden som finns och skälen för detta. Uppgifter som ska rapporteras till kommissionen ska hållas till det minsta möjliga som kommissionen kräver. Det finns en stor risk att det skapas en falsk säkerhet i analysarbetet av inrapporteringen ju fler detaljer som ska rapporteras.

Sätter man även tiden och kostnaderna som krävs för att hålla typningarna om processtegen aktuella i relation till en önskvärd förbättring framstår förslaget som högst anmärkningsvärt. Dessutom saknas både tydliga argument för nödvändigheten av detaljeringsgraden och en konsekvensanalys.

### Konsekvenser av förslaget

Delar av konsekvenserna kan exemplifieras med ett räkneexempel;

I Stockholms Stad tog en genomsnittlig ändring av riskklassningen inför 2012 ca 20 minuter per anläggning att genomföra. Det innebar att 7 000 anläggningar krävde ungefär 2500 arbetstimmar. Detta motsvarar 1,5 årsarbetskrafter á 600 000 kr, detta under förutsättning att de inte gör något annat. Extrapolerar man siffrorna till hela landet innebär det att kontrollmyndigheterna lagt ner ca 25 000 arbetstimmar, motsvarande ca 15 årsarbetskrafter vilket ger en uppskattad kostnad på drygt 9 000 000 kronor, en kostnad som till stor del livsmedelsföretagarna får stå för. Att typa alla dessa anläggningar, och hålla typningen aktuell, skulle kräva minst samma arbetsinsats. Det är mycket svårt att se vilken vinst som Livsmedelsverkets kontrollstöd skulle göra genom att få kännedom om stekning och kokning på restauranger till en kostnad av minst 9 000 000 kronor.

### Minska den administrativa bördan för företagen

Den politiska viljan, och tillika ett uppdrag för Livsmedelsverket, har varit att minska den administrativa bördan för företagare. Detta förslag försvårar registreringsprocessen för företagare eftersom ytterligare uppgifter rimligtvis måste uppges vid en registreringsprocess. Redan idag anser många mindre företag att det är besvärligt att fylla i anmälningsblanketter. Att på ett korrekt sätt ange alla de föreslagna uppgifterna vid en registrering leder till ett merarbete både för företagen och för myndigheten som kommer

att vara tvungna att på ena eller andra sättet granska och rätta inkomna uppgifter. Dessutom finns en uppenbar risk att uppgifternas aktualitet och korrekthet inte kan garanteras. Därmed minskar möjligheterna för kontrollmyndigheterna att hålla aktuella register.

Vid kontroll kommer myndigheten att vara tvungen att lägga tid på att kontrollera att befintliga uppgifter är korrekta. Om avsikten är att denna kontroll ska finansieras av företagen och inte av skattebetalarna kommer en oförsvarligt stor del av kontrolltiden eller kostnaden för kontrollen att gå åt till en granskning av uppgifter som har en mycket tveksam effekt på att undanröja eller till godtagbara nivåer minska de livsmedelshygieniska riskerna. Om insamling av data inte ska vara en del av kontrollen måste man fråga vilka skäl som finns för att insamling, kontroll, dokumentation och bearbetning av data ska finansieras av kommunmedborgarna.

### Utveckling av systemen

Vidare finns det idag inte heller stöd för den efterfrågande informationen i de befintliga ärendehanteringssystem som förvaltningarna använder sig av. Att utveckla systemen ytterligare kräver tid och pengar utöver rena personalkostnader. Med tanke på den situation som uppstod inför 2012 års rapportering med brister i systemen borde Livsmedelsverket undvika att utarbeta en modell som riskerar att sätta samtliga förvaltningar, användarföreningar och utvecklare i samma situation igen.

Beträffande de utvalda processerna, som för övrigt delvis är rena självklarheter och förutsättningar för en verksamhet och delvis snarare borde definieras som verksamhet, finns det många frågetecken kring hur de olika parametrarna ser ut. Man måste också ställa frågan hur mycket man får ut av att veta vad olika objekt har för processer eftersom samma process kan se olika ut på olika anläggningar. Specifika industriella processer kan vara unika för en särskild anläggning med unika faror men en identisk process på två olika storhushåll kan innebära helt olika risker beroende på övriga faktorer på anläggningarna. Det borde därför vara både svårt och tidskrävande att få någon statistisk relevans av den nästan oöverskådliga mängd data som samlas in. Kvaliteten på utdata är helt beroende av kvaliteten på indata.

### Förankring i lagstiftningen

Modellen har även mycket liten förankring i den befintliga lagstiftningen och upplevs ogenomtänkt och bitvis motsägelsefull. Detta märks främst, men inte uteslutande, genom att de definitioner som anges i förordning (EG) nr 852/2004, (EG) nr 853/2004 och (EG) nr 882/2004 inte stämmer med förslaget. Som exempel kan följande nämnas:

- Bearbetning klumpas ihop med beredning trots att dessa skiljer sig åt avsevärt. Andra processteg som kokning eller stekning föreslås existera parallellt trots att dessa ryms inom begreppet bearbetning. (bilaga 3, sid. 1)

- Verksamhetstypen ”restaurang” ges här en helt ny innebörd trots att en tydlig definition saknas. (bilaga 2, sid. 1)
- Inom Restaurang- och butiksverksamheter föreslås ”överlåter/säljer livsmedel direkt till konsument” att bli en egen process. I Stockholm säljer i princip samtliga restauranger och butiker livsmedel till konsument varför insamlande av data om denna process torde ses som överflödig. (bilaga 3, sid. 1, punkt 29)
- Begreppet ”kontroll” och vad som ingår däri har varit flitigt debatterat och sanktioner har, från Livsmedelsverkets sida, ansetts vara en verkställighetsåtgärd och inte en del av kontrollbegreppet. I förslaget anges att både föreläggande och ”informationsmöten” kan ingå i s.k. ej avgiftsfinansierad kontroll. All livsmedelskontroll är, med kontrollbegreppets snäva tolkning, avgiftsfinansierad enligt gällande lagstiftning (bortsett från subventioner inom köttkontrollen). Har Livsmedelsverket ändrat uppfattning i frågan om vad som ingår i kontrollbegreppet? (bilaga 6, sid 2)

### **Bakomliggande orsaker till bristande efterlevnad**

I p 9.2.2.3 kommissionens beslut 2008/654/EG anges att ”om det är relevant, och särskilt om mönster av betydande bristande efterlevnad upptäcks, kan man göra en analys av bakomliggande orsaker”. Fyra omständigheter räknas sedan upp på företagarnas sida och en hos kontrollmyndigheten. Livsmedelsverkets förslag tar absolut ingen hänsyn till relevans, omständigheter eller upptäckta mönster utan tillämpar detta rakt av och lägger dessutom till sju s.k. omständigheter av okänd och omotiverad anledning. Detta innebär att varje inspektör således vid varje givet tillfälle ska avgöra varför en brist har uppstått oavsett om det är relevant eller inte. Denna uppgift skulle kräva mer än ytlig kompetens i beteendevetenskap och har hittills inte varit en del av kontrolluppdraget. Kommissionen begär denna analys av Sverige om det är relevant om mönster upptäcks, inte i varje fall av varje enskild inspektör. Det är en väsentlig skillnad vilket ställer enorma krav på individerna. Även här är det högst oklart hur stödet ska förbättras av sådan kännedom (som i realiteten skulle bestå av en gissning). Det ingår inte i kontrolluppdraget att diagnosticera bakomliggande faktorer vid konstaterad bristande efterlevnad i den utsträckning som förslaget menar.

Ett betydligt bättre sätt att urskilja mönster är att, inom ramen för ordinarie kontroll, arbeta med projekt av olika slag. Ett sådant arbetssätt medger att den enskilda kommunen både kan redovisa resultat och effekt av kontrollarbetet över tid, det bildar underlag till planering av riskbaserad kontroll och medger också offentliggörande av kontrollresultat på ett strukturerat sätt. Många kommuner jobbar redan med projekt och kan säkerligen på ett övergripande sätt redovisa de viktigaste orsakerna till bristande efterlevnad. Projektarbete är också något som tydligare behöver ingå i den nationella kontrollplanen.



Förslaget innebär att inspektörer ska välja mellan elva olika möjliga orsaker till bristande efterlevnad för varje avvikelse som noteras. Den detaljeringsgraden riskerar att medföra att ett stort antal gissningar eller personliga bedömningar från inspektörshåll konverteras till att redovisa faktiska orsaker på detaljnivå och därmed antas vara en redovisning av faktiska förhållanden. Kraven från kommissionen torde redan vara tillgodosett genom de kontrollområden som ingår i den offentliga kontrollen av livsmedelsanläggningar.

I Livsmedelsverkets vägledning till offentlig kontroll, fastställd 2011-03-22, finns kontrollområdet Utbildning – kompetens, kunskap i livsmedelshygien och HACCP, utbildningsplan. Brister och avvikelser bottenar oftast i bristande kunskap, vilket då redovisas som en avvikelse inom kontrollområdet i stället för att inspektörer ska notera ”gissningar” på en detaljerad nivå.

## **Material i kontakt med livsmedel**

I förslagets Bilaga 2, Verksamheter finns, under beteckningen F Övriga livsmedelsföretag, en verksamhet exemplifierad och benämnd Tillverkning av förpackningsmaterial. I Bilaga 3, Processer finns p. 75 Tillverkning av material i kontakt med livsmedel.

Frågan måste ställas om tillverkare av kartonger, plastfilm, engångsserviser och liknande per definition är livsmedelsföretag.

Av förordning (EG) nr 178/2002 framgår följande

### *Artikel 2*

#### **Definition av livsmedel**

I denna förordning avses med livsmedel alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor.

### *Artikel 3*

#### **Övriga definitioner**

I denna förordning avses med

1. *livsmedelslagstiftning*: lagar och andra författningar om livsmedel i allmänhet, och livsmedelssäkerhet i synnerhet, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Denna förordning omfattar även alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel och även foder som produceras för livsmedelsproducerande djur eller som dessa utfodras med.

2. *livsmedelsföretag*: varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel.

16. *stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan*: alla stadier, inbegripet import, från och med primärproduktion av ett livsmedel till och med dess lagring,





transport, försäljning eller tillhandahållande till slutkonsumenten och, när det är relevant, import, produktion, framställning, lagring, transport, distribution, försäljning och tillhandahållande av foder.

Av ovanstående definitioner framgår inte att förpackningstillverkare eller andra tillverkare av material i kontakt med livsmedel ska definieras vara livsmedelsföretag även om användningen av deras produkter är reglerad i EU-lagstiftningen.

Om förpackningstillverkare eller andra tillverkare av material i kontakt med livsmedel ska anses vara livsmedelsföretag krävs ändringar i såväl EU- som nationell lagstiftning.

Användning av material i kontakt med livsmedel, till exempel förpackningsmaterial av olika slag, är ett av de 15 kontrollområden som Livsmedelsverket definierat i vägledningen om offentlig kontroll. Användningen av sådant material kontrolleras redan vid kommunernas kontroller av livsmedelsanläggningar.

#### Avser förslaget Livsmedelsverkets tillsynsansvar?

Om förslaget till typning av livsmedelsanläggningar i denna del syftar på det tillsynsansvar som Livsmedelsverket, enligt 22 §, 2 kap. Miljötillsynsförordningen (2011:13), har i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, borde det framgå tydligt i den nya typningen.

Slut

#### **Bilaga**

1. Livsmedelsverkets remiss om ändringar i rapportering för 2013