



Datum

2021-11-24

Vår referens

Aleksandra Nattlund Palmén

Jurist

aleksandra.nattlundpalmen@malmo.se

## **Remiss från Livsmedelsverket – Förslag till ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll MN-2021-9750**

### **Sammanfattning**

Miljönämnden välkomnar Livsmedelsverkets nya förslag på riskklassningsmodell, men anser att den nya riskklassningsmodellen tillsammans med efterhandsdebitering kan skapa stora utmaningar för kontrollmyndigheterna. Kontrollbehov bestäms utifrån en frekvens men debitering sker utifrån tidsåtgången för besöket. Miljönämnden ser därmed en risk att företagets incitament ur ekonomisk synvinkel kommer att vara att hålla kontrollen så kort som möjligt. Miljönämnden ser även en risk med att minska kontrollen i sista led då relevanta lagstiftningsområden inte kommer att kontrolleras. Många verksamheter får enligt den nya modellen kontroller mer sällan

Miljönämnden bedömer vidare att modellen är alltför komplex och detaljerad vilket innebär att riskklassningen av företagen kommer bli tidskrävande. Modellen behöver därför förtydligas hur den ökade tidsåtgången för administration vid införande och upprätthållande av modellen ska finansieras.

### **Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på Livsmedelsverkets remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2021-11-24
- Bilaga 1 – Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll
- Bilaga 2 – Tabell aktiviteter

### **Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2021-12-14

### **Beslutet skickas till**

Livsmedelsverket

### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har översänt Livsmedelsverkets förslag till *Ny riskklassningsmodell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig* till bland annat miljönämnden för synpunkter. Svar önskas senast 2021-12-31.

### **Bakgrund**

Livsmedelsverket fick i 2017 års regleringsbrev ett uppdrag av regeringen att göra en översyn av den nuvarande riskklassningsmodellen och vid behov justera den. Vid justering skulle syftet vara att öka förståelsen för den livsmedelskontroll som kontrollmyndigheterna utför och avgifterna kopplade till denna kontroll samt skapa förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av modellen.

Den framtagna 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. Grundprinciperna är att riskklassningen ska generera en kontrollfrekvens baserat på samtliga aktiviteter som bedrivs i verksamheten och eventuella produktgrupper som hanteras i verksamheten. Riskklassningen ska även baseras på verksamhetens omfattning, där omfattningen anges med olika mått beroende på huvudsaklig inriktning av verksamheten. Den nya modellen ska tillämpas på livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion, producenter för snus och tuggtobak samt dricksvattenanläggningar.

Enligt den nya modellen utgår riskklassning av en verksamhet utifrån 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, dels om verksamheten kan visa upp ett giltigt certifikat för tredjepartscertifiering som granskats och listats av Livsmedelsverket.

Den framtagna modellen medför generellt en ökad kontrollfrekvens för verksamheter i tidigare led och generellt en minskad kontrollfrekvens för verksamheter i sista led. På det sättet, menar Livsmedelsverket, kan även felaktigheter samt avsiktliga överträdelser stoppas tidigt i livsmedelskedjan

### **Förvaltningens förslag till yttrande**

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i kommande förslag.

Miljönämnden välkomnar Livsmedelsverkets nya förslag på riskklassningsmodell och ställer sig generellt positiv till de nya grundprinciperna som riskbedömningen och kontrollbehovet utgår från. Miljönämnden har dock några specifika synpunkter och förslag avseende vissa av de remitterade delarna av förslaget, vilka redovisas särskilt nedan. Miljönämnden vill härmed framföra följande synpunkter:

#### 4.3.1 Regeringsuppdrag 2017

I Statskontorets rapport 2015:171 lyfts tre huvudsakliga problem fram med dagens riskklassningsmodell. Ett av dessa tre problem är att nuvarande avgiftsmodell brister i begriplighet och legitimitet. Den nya modellen som nu presenteras ska uppfylla flera syften. Bland annat ska hänsyn tas till alla förekommande aktiviteter i en verksamhet, särskild lagstiftning för vissa produkter samt stötta i den rapportering som ska göras till EU årligen. Miljönämnden är positiv till att den nya modellen hanterar alla dessa delar, men kan samtidigt konstatera att modellen inte har blivit så transparent och enkel att förstå som hade varit önskvärt. Kontrollmyndigheterna behöver därför en vägledning för hur modellen ska användas för att få en likriktad användning i landet. Det bör även tas fram en enkel och lättillgänglig information som vänder sig till verksamhetsutövare för hur modellen ska användas. Övergången till den nya riskklassningsmodellen kommer att kräva stora kommunikationsinsatser som måste riktas både till kontrollpersonal och till verksamheter.

#### 7.3 Modellens delar

Grunden i modellen och vilka parametrar som påverkar kontrollfrekvensen tycks vara genomtänkta och relevanta för att skapa en riskbaserad kontroll. Riskklassningens storlek baseras på verksamheternas inriktning, omfattning, aktiviteter och produktgrupper, vilket troligtvis kommer att underlätta planeringen av kontrollen. Det kommer även att bidra till att kunna fokusera på den högsta risken utifrån företagets verksamhet. Tillsynsmyndigheten får in ett bättre underlag om vilka delar av verksamheten som har störst kontrollbehov och kan därefter fördela sina resurser mer effektivt.

En möjlighet för att skapa transparens och förståelse hos verksamhetsutövare skulle vara att ta fram en nationell e-tjänst som ger företagen möjlighet att själv kunna beräkna sin kontrollfrekvens. Företagen skulle då med hjälp av modellens olika parametrar kunna fylla i sina egna uppgifter utifrån dagens behov eller planerade förändringar och därmed få fram sin kontrollfrekvens. Livsmedelsverket bör säkerställa att en e-tjänst finns tillgänglig i god tid innan den nya modellen införs.

#### 7.7 Produktgrupper

Extra poäng för särskilda produktgrupper föreslås gälla enbart för verksamheter med inriktning *huvudkontor* eller *tidigare led*. Motiveringen är att dessa produkter kan kontrolleras i tidigare led och eventuella avvikelser kan stoppas. Miljönämnden kan dock konstatera att det även i sista led finns verksamheter som har import- och eller införsel, alternativt utformar information om särskilda produktgrupper. Detta gäller till exempel internethandel där försäljning sker till slutkonsument.

Om en produktgrupp inte får genomslag på kontrollfrekvensen ser miljönämnden en överhängande risk att kontrollen inte fångar upp de brister som kan förekomma. Miljönämnden ser också att vid försäljning över internet kan spridningen vara stor trots att verksamheterna enbart vänder sig till slutkonsumenter. Som exempel kan nämnas att e-handel med import och försäljning av kosttillskott med eget lager får för låg kontrolltid enligt miljönämndens erfarenhet (0,4–0,6 kontroller per år). Miljönämnden anser därför att det är relevant att ta hänsyn till produktgrupper även i sista led och att detta därför bör ge poäng vid riskklassningen.

#### 7.8 Kontrollbehov och frekvens

I den nya modellen ersätts kontrolltimmar av kontrollfrekvens, vilket kan öka likvärdigheten i kontrollen eftersom myndigheter kommer göra kontroller mer lika på liknande verksamheter. Detta stöttar tydligare kravet på att kontroll ska utföras regelbundet och med viss frekvens. Miljönämnden instämmer i bedömningen att en frekvens som är angiven i antalet besök per fem år är en rimlig frekvens. Detta ställer dock krav på att de verksamhetssystem som används kan anpassas efter angiven frekvens för att kunna ge ett användbart planeringsunderlag.

Miljönämnden ser att det finns stora utmaningar att skapa likvärdighet mellan kontrollmyndigheterna eftersom tidsåtgången för ett enskilt besök kan skilja sig åt både mellan myndigheter och enskilda inspektörer. Här finns en risk att avgifternas storlek kommer att variera avsevärt. Modellen saknar nämligen riktvärden för tidsåtgången för ett kontrollbesök, vilket kan leda till att det bli en utmaning för kontrollmyndigheterna att budgetera och att säkerställa tillräcklig bemanning.

### 8. Konsekvensanalys

Miljönämnden anser att det saknas en utförligare konsekvensutredning kring hur den nya modellen kommer påverka livsmedelskontrollen för en enskild kommunal kontrollmyndighet vid planering av resursfördelning och verksamhetsplanering. Enligt miljönämndens bedömning borde Livsmedelsverket ha testat riskklassningsmodellen i form av ett pilotprojekt på en kommunal kontrollmyndighet. Miljönämnden anser även att riktvärdena för tidsåtgången för ett kontrollbesök borde ha tagits fram i samband med att förslaget gick ut på remiss. Kopplingen mellan kontrollfrekvensen och kontrolltiden är nödvändig för att tillsynsmyndigheten ska kunna planera och skapa ökad likvärdighet i hela livsmedelskontrollen.

Miljönämnden ser positivt på att kontrollen ökar i tidigare led, exempelvis hos importörer och grossister. Miljönämndens erfarenhet visar dock att kontroller i tidigare led har större effekter om dessa utförs på rätt sätt, där fler brister kan åtgärdas vid källan innan livsmedelsprodukter sprids på marknaden. Miljönämnden ser dock en risk med att minska kontrollen i sista led då relevanta lagstiftningsområden inte kommer att kontrolleras. Många verksamheter får enligt den nya modellen kontroller mer sällan. Om en reducering av kontrollen dessutom ska ske efter två kontroller eller efter ett år utan att något beslut fattas blir effekten en ännu längre intervall mellan kontrollerna. Samtidigt ser miljönämnden inte att kontrollen i tidigare led kommer att öka i motsvarande omfattning. För många av de verksamheter som finns i Malmö kommun kommer ökningen av kontrollen i tidigare led bli obefintlig. Undantaget blir dock små grossister med import och införsel.

Antalet verksamheter i sista led utgör en majoritet av samtliga livsmedelsverksamheter i landet, vilket innebär att utifrån den nya modellen kommer livsmedelskontrollen som helhet att minska i Sverige. Miljönämnden anser att detta inte är en önskvärd utveckling och ser en fara i att det kan leda till att bristande hantering och vilseledande beteende inte upptäcks i de planerade kontrollerna.

Miljönämnden vill också föra fram att en ökning av kontrollen i tidigare led kommer innebära stora utmaningar för kontrollmyndigheter som kommer behöva kommunicera förändringar ut till verksamheterna.

Miljönämnden anser att den nya riskklassningsmodellen tillsammans med efterhandsdebitering kan skapa stora utmaningar för kontrollmyndigheterna. Kontrollbehov bestäms utifrån en frekvens men debitering sker utifrån tidsåtgången för besöket. Miljönämnden ser en risk att

företagens fokus kommer att vara att hålla kontrollen så kort som möjligt för att spara pengar vilket kan leda till ett sämre klimat för diskussioner och frågor.

Miljönämnden bedömer att eftersom modellen är komplex och detaljerad kommer insamlandet av alla uppgifter som krävs för att riskklassificera företagen bli väldigt tidskrävande. Modellen behöver därför förtydligas hur den ökade tidsåtgången för administration vid införande och upprätthållande av modellen ska finansieras.

### **Barnkonventionen**

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

### **Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Cornelia Englén  
Kanslichef  
Enheten för kansli och juridik