



Datum

2022-05-30

Vår referens

Erik Molander

Stadsjurist

erik.molander@malmo.se

**Remiss från Livsmedelsverket om Fördjupad konsekvensanalys angående ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll
MN-2022-5904**

Sammanfattning

Miljönämnden har fått möjlighet att yttra sig över Livsmedelsverkets fördjupade konsekvensanalys angående ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll. Miljönämnden ser positivt på att Livsmedelsverket tagit hänsyn till flera av de synpunkter som nämnden framförde i föregående remissrunda, särskilt vad gäller fastställandet av ett riktvärde för kontrolltiden. När det gäller skiftet av fokus för kontrollerna till tidigare led ser nämnden – även med beaktande av de justeringar i rätt riktning som nu föreslagits – att Livsmedelsverkets konsekvensbedömning i vissa avseenden är otillräcklig och alltför förenklad. Miljönämnden anser att den föreslagna minskningen av kontrollfrekvensen i sista led innebär en alltför stor inskränkning av kontrollen av framför allt restauranger, vilka i allmänhet kräver en högre kontrollfrekvens för att säkerställa en säker livsmedelshantering. Miljönämnden anser därför att förslaget behöver justeras ytterligare för att säkerställa att kontrollen förblir riskbaserad.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsens remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-05-30
- Bilaga 1 - PM, dnr 2020/01137
- Bilaga 2 – Bilagor, dnr 2020/01137

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-06-16

Beslutet skickas till

Livsmedelsverket

Ärendet

Livsmedelsverket har översänt förslag till fördjupad konsekvensanalys angående ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2022-06-19.

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. Enligt den nya modellen görs en riskklassning utifrån verksamhetens inriktning, omfattning, aktiviteter och – för verksamheter i tidigare led och huvudkontor – produktgrupper. Riskpoängen som räknas ihop utifrån de olika komponenterna tillsammans med verksamhetens omfattning genererar en viss riskklass utifrån vilken verksamheten får en kontrollfrekvens. Denna kan i sin tur reduceras genom god efterlevnad av lagstiftningen eller om verksamheten kan visa upp ett giltigt certifikat för tredjepartscertifiering.

Livsmedelsverket remitterade i slutet av förra året förslaget *Ny riskklassningsmodell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll* till bland andra miljönämnden.

Miljönämnden var i sitt yttrande positiv till modellens grundstruktur men framförde följande synpunkter:

- Modellen är inte tillräckligt transparent och enkel att förstå vilket minskar förutsättningarna för likvärdig tillämpning runt om i landet och skapar ett pedagogiskt problem i förhållande till aktörerna.
- Det är inte ändamålsenligt att begränsa riskpoäng för produktgrupper till verksamheter i tidigare led och huvudkontor eftersom det förekommer import eller produktinformation även i sista led, exempelvis vad gäller försäljning över internet.
- Eftersom tidsåtgången för kontrollbesök varierar mellan olika kontrollmyndigheter är det för enhetlig tillämpning nödvändigt att ta fram ett riktvärde för tidsåtgången. Utan ett sådant kan det bli svårare för kontrollmyndigheter att budgetera och säkerställa tillräcklig bemanning.
- En mer utförlig bedömning saknas av förslagets konsekvenser för kontrollen av verksamhet i sista led när mer kontrolltid ska läggas på tidigare led.

Livsmedelsverket har i den nu aktuella remissen tillmötesgått flera av nämndens synpunkter. Bland annat föreslås att ett riktvärde tas in i modellen i syfte att kontrollmyndigheterna på ett likartat sätt ska kunna bedöma resursbehovet och budgetera kommande intäkter, medan livsmedelsföretagare ska kunna uppskatta kommande kostnader och få förståelse för vad som är en rimlig kontrollnivå. Livsmedelsverket har även gjort en mindre justering av de föreslagna beräkningsmodellerna så att verksamheter i sista led ges en något högre kontrollfrekvens jämfört med tidigare förslag. Slutligen har Livsmedelsverket tagit fram en fördjupad konsekvensanalys vilken genom användning av exempelverksamheter på ett tydligare sätt beskriver hur den nya modellen påverkar kontrollmyndigheterna och företagen.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden ser positivt på att Livsmedelsverket tagit hänsyn till synpunkterna som framfördes i samband med föregående remiss. Ändringarna skapar bättre förutsättningar för en

mer likvärdig kontroll samt innebär att kommunerna får bättre underlag för att kunna bedöma konsekvenserna av den nya riskklassningsmodellen.

Livsmedelsverket har i denna remiss önskat nämndens synpunkter på följande områden:

- Riktvärden för kontrolltid
- Justerade beräkningstabeller för fastställande av kontrollfrekvens
- Fördjupad konsekvensanalys
- Beräkning av storlek för verksamheter i sista led

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter som bör beaktas vid färdigställandet av riskklassningsmodellen.

Riktvärden för kontrolltid

Livsmedelsverket föreslår ett riktvärde för en genomsnittlig livsmedelskontroll. Vid kontroller som genomförs i sista led, exempelvis restauranger och butiker, är föreslagen tid 3 timmar. Kontroller som genomförs i tidigare led, exempelvis industrier och grossister, är föreslagen tid 5 timmar.

Miljönämnden ser positivt på att Livsmedelsverket kompletterar förslaget till ny riskklassningsmodell med ett riktvärde för kontrolltid. Den nya modellen syftar bland annat till att skapa en större tydlighet och likvärdighet i kontrollen. Utan gemensamma utgångspunkter för bedömningen av kontrolltiden finns det en risk att tidsåtgången för ett kontrollbesök varierar mellan olika kontrollmyndigheter och handläggare, vilket skulle kunna innebära att liknande verksamheter får betala olika stor avgift. Genom att bestämma ett riktvärde blir det tydligare både för myndigheter och verksamheter med hur mycket tid en kontroll i normalfallet kan förväntas ta i anspråk. Detta bidrar till en större likvärdighet i kontrollen i landet. Riktvärdet bidrar också till att underlätta myndighetens planering av resurser och personalbehov.

Miljönämnden bedömer att tiden som föreslås vara riktvärde för ett kontrollbesök är rimlig. Vår erfarenhet är att kontroll som utförs i sista led är mindre tidskrävande. Syftet med den nya riskklassningsmodellen har också varit att stärka kontrollen i tidigare led vilket blir möjligt med en längre kontrolltid för att kunna kontrollera exempelvis spårbarhet, märkning eller särskilda krav vid import.

Avsteg från riktvärdet för kontrolltid är möjligt exempelvis vid omfattande brister i verksamheten som kräver djupare utredning och beslutsfattande. Miljönämnden ser positivt på att verksamheter med allvarliga avvikelser redan vid den planerade kontrollen får betala för den faktiska tidsåtgången för myndighetens arbete, vilket skiljer sig mot nuvarande modell där kostnaden för en planerad kontroll kan överstiga årsavgiften utan möjlighet att debiteras. Detta innebär att verksamheter som missköter sig i större utsträckning står för kostnaden av myndighetens arbete både vid planerad och uppföljande kontroll.

Avsteg från kontrolltiden

Miljönämnden ställer sig dock frågande till skrivningarna i konsekvensutredningen om att avsteg från riktvärdet för kontrolltiden ”alltid måste motiveras”. Miljönämnden är av uppfattningen att de föreslagna riktvärdenas huvudsakliga syfte är att tjäna som utgångspunkt för myndigheters och livsmedelsföretagares *uppskattning* av kontrollbehovet för en verksamhet utan avvikelser. Det kan knappast vara syftet att varje enskilt överskridande av schablontiden måste ges en särskild

motivering (utöver vad som följer av kontrollrapport och tidredovisning) eftersom det skulle innebära en förhållandevis stor administrativ börda. Det är angeläget att syftet med riktvärdet är tydligt så att livsmedelsföretagare och överprövande myndigheter inte ges uppfattningen att ett överskridande av riktvärdena innebär felaktig handläggning, som bör medföra jämkning av avgiften.

Justerade beräkningstabeller för fastställande av kontrollfrekvens

Livsmedelsverket föreslår en justering av kontrollfrekvensen för verksamheter i sista led jämfört med föregående remiss. Justeringen innebär att verksamheter som tidigare fick 3 kontroller per 5 år i stället ska få 4 kontroller per 5 år.

Miljönämnden ser positivt på att Livsmedelsverket gjort denna justering men anser att den inte är tillräcklig. Förslaget om en ny riskklassningsmodell innebär enligt Livsmedelsverkets beräkningar en minskning på ca 13 procent av kontrollen i senare led inklusive denna justering. Miljönämnden instämmer i det övergripande målet för den nya modellen som är att stärka kontrollen i tidigare led, där den kan ha större effekt. Däremot motsätter sig nämnden det faktum att den totala livsmedelskontrollen ska minska i den omfattningen som föreslås.

Enligt miljönämndens beräkningar innebär förslaget en minskning av våra intäkter för planerad livsmedelskontroll på ca 18 - 20 procent. Den stora minskningen sker i sista led för främst butiker, restauranger och offentliga storkök. Nämndens erfarenhet är att restauranger kräver en mer regelbunden kontroll för att säkerställa att konsumenten får säkra livsmedel. Många verksamheter i denna kategori saknar den kompetens som krävs för att säkerställa en säker livsmedelshandling, både gällande exempelvis hygien och allergiinformation. Eftersom det i Sverige är relativt enkelt att starta livsmedelsverksamhet är det viktigt att kontrollen sker tillräckligt frekvent för att vi ska minska risken för konsumenterna.

Livsmedelsverkets förslag att minska kontrollen i sista led stöds delvis på argumenten att Finland och Danmark idag har en lägre kontrollfrekvens än Sverige. Miljönämndens uppfattning är att denna jämförelse inte kan grundas enbart på en kontrollfrekvens eftersom det finns många andra faktorer som skiljer länderna åt. Exempelvis ställer Finland större krav på utbildning då vissa arbetsuppgifter kräver ett godkänt hygienpass hos personalen. Danmark har en större transparens i sin livsmedelskontroll då resultatet av senaste kontrollerna ska finnas synligt i verksamheten, vilket är ett starkt incitament för företagen att sköta sig. Detta är två konkreta krav i deras nationella lagstiftning som skulle kunna motivera en minskning i sista led eftersom det leder till att företagen följer reglerna i högre utsträckning. Eftersom Sverige inte har något motsvarande anser miljönämnden att denna typ av jämförelse inte bör användas för att motivera en minskning av kontrollen.

Fördjupad konsekvensanalys

Miljönämnden anser att förslagets fördjupade konsekvensanalys underlättar för kommunerna att beräkna hur den nya riskklassningen kommer påverka deras verksamhet, både vad det gäller omfattning av kontroll och budget. Det saknas dock fortfarande en fördjupad konsekvensanalys för konsumenten när kontrollen minskar i sista led. Förslaget uppger att en minskning av kontrollen i sista led på 13 procent inte skulle innebära några ökade risker för konsumenten. Miljönämnden anser att minskning av kontroll i butiker kan motiveras eftersom kontrollen stärks i tidigare led där förpackade varor kan granskas. Offentliga storkök har i regel en högre regel efterlevnad och personal med högre kunskaper inom livsmedelshandling, vilket också kan

motivera en minskning av kontrollen. Miljönämnden bedömer däremot att kontrollfrekvensen för restauranger inte bör minska eftersom det kan innebära större risker för konsumenterna.

Miljönämnden anser även att Livsmedelsverket underskattat den genomsnittliga tidsåtgången (30 min per ärende) för omklassning i samband med införandet av den nya modellen. Miljönämnden är av uppfattningen att den genomsnittliga tiden behöver vara högre eftersom både utbildning, upprättande av rutiner, genomgång och bedömning av inkomna uppgifter samt registrering i verksamhetssystemet behöver ingå.

Storleksindelning för verksamheter i sista led

Livsmedelsverket har önskat synpunkter på hur modellen ska ta hänsyn till storleken av verksamheter i sista led. Nuvarande modell utgår från olika klasser beroende på bransch (exempelvis årsarbetskrafter för butik eller antal portioner för restaurang) och förslaget på ny modell utgår endast från årsarbetskrafter.

Miljönämnden anser att det kan finnas en fördel att använda samma värde för att dela in samtliga verksamheter i sista led, men det är viktigt att intervallen blir ändamålsenliga. Miljönämnden ser en risk då storleksintervallet ”Liten” som innebär 1-10 årsarbetskrafter kommer omfatta större delen av våra verksamheter i restaurangbranschen. En stor del av dessa kommer ha mellan 11 och 35 riskpoäng utifrån sin hantering vilket innebär en kontrollfrekvens på antingen 0,8 eller 1 kontroll per år. Nämndens erfarenhet är att det finns en stor skillnad i kontrollbehov på restauranger med olika typer av hantering och storlek men utfallet i den nya modellen kommer inte skilja sig nämnvärt. Det innebär då att ett mindre café som idag har begränsad hantering och serverar i snitt 30 portioner per dag får kontroll i nästan samma omfattning som en stor restaurang med omfattande hantering och 300 portioner per dag.

Miljönämnden anser därför att förslaget behöver justeras ytterligare för att säkerställa att kontrollen förblir riskbaserad och verksamheter med större risker får en högre kontrollfrekvens även i sista led. Miljönämnden föreslår därför att förslagets beräkningstabeller för verksamheter i sista led justeras upp ytterligare för riskklasserna SL3 och SL4 (tabell 2, sida 18) för att säkerställa att restauranger fortsätter att få minst 1 kontrollbesök per år. Nämnden anser dessutom att större restauranger, minst 5 årsarbetskrafter, som har omfattande hantering bör ha mer än 1 besök per år före eventuell reduktion. Miljönämnden föreslår en justering av kontrollfrekvensen av SL3 till 1 besök per år och SL4 till 1,4 besök per år för restauranger. Dessa justeringar skulle innebära att minskningen i kontrolltid för dessa verksamheter ändras från 33 procent (nuvarande förslag) till 15 procent vilket leder till att kontrollen blir mer riskbaserad.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Erik Molander, stadsjurist. Samråd har skett med Micaela Aleman, avdelningschef, avdelningen för livsmedelskontroll, och Arvid Nordland, enhetschef, avdelningen för livsmedelskontroll.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Vian Mirza
Enheten för kansli och juridik