

Livsmedelsverket  
Området Styrning och vägledning, Avdelning Kontrollledning  
Åsa Kjellgren  
Via e-post: [livsmedelsverket@slv.se](mailto:livsmedelsverket@slv.se)

Stockholm  
2021-12-31

Ert dnr  
Dnr 2020/01137

Vårt dnr  
2021/159

## **Remissvar angående förslag till ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll**

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

### **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.

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. Den nya modellen ska tillämpas på livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion, producenter för snus och tuggtobak samt dricksvattenanläggningar.

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.

Den nya modellen är tänkt att tas i bruk från och med den 1 januari 2024, med möjlighet till omklassning av verksamheter under 2023.

### **Problembeskrivning**

Livsmedelsverket beskriver i sin konsekvensanalys att den nya modellen ska skapa en mer enhetlig tillämpning hos kontrollmyndigheterna. För att uppnå detta har Livsmedelsverket alltså valt att göra principerna bakom den framtagna modellen tvingande i föreskrifter, samtidigt den föreslagna kompletta modellen är valfri. NNR frågar sig på ett generellt plan om den föreslagna lösningen verkligen leder till målbilden på effektivast möjliga sätt.

NNR noterar att när det gäller kontroll av huvudkontor (bl.a. kontroll av märkning) så förutses den nya modellen leda till en förhöjd kontrollfrekvens. Det finns dock i promemorian ingen redovisning av fakta som tyder på att det skulle finnas kvalitetsproblem på huvudkontoren som skulle motivera ökade kontrollinsatser där. Ökade kontrollinsatser ska självklart motiveras av ett påvisbart behov, annars måste modellen justeras för att undvika denna konsekvens.

### **Konsekvenser**

#### *Livsmedelsstrategin*

NNR frågar sig hur den föreslagna modellen stämmer överens med regeringens Livsmedelsstrategi, med det övergripande målet om en ökad livsmedelsproduktion som är hållbar och konkurrenskraftig. För att remissinstanserna ska kunna bedöma den föreslagna modellen ur detta perspektiv behöver konsekvensutredningen kompletteras när det gäller regeringens livsmedelsstrategi. I denna beskrivning behöver framgå vilken samordning med Tillväxtverkets uppdrag på detta område, som har gjorts.

#### *Modellens flexibilitet*

NNR noterar att Livsmedelsverket på sidan 22 i promemorian skriver att modellen är tänkt att vara flexibel med möjlighet för Livsmedelsverket att ändra, lägga till eller ta bort ”byggklossar”. NNR menar att justeringar i modellen ofelbart kommer att påverka företagen och ge konsekvenser som behöver utredas innan de genomförs. En sådan uppdaterad konsekvensutredning behöver delges företagens representanter i en remitteringsprocess. Remissinstanserna behöver försäkras om att detta är Livsmedelsverkets avsikt. Konsekvensutredningen behöver kompletteras i detta avseende.

#### *Komplikationsgrad*

NNR uppfattar att den nya modellen är mer detaljerad än den nu gällande modellen och att den därför skulle kunna bli svårförståelig för företagen. Ett företagarperspektiv verkar ha saknats i framtagandet. Den ökade komplikationsgraden handlar bland annat om att modellen kommer att leda till ett ökat antal kontrollpunkter och därmed sannolikt ökad kontrolltid. NNR menar att Livsmedelsverket för att öka transparensen och i någon mån kompensera för den ökade komplikationsgraden hade behövt lägga fram en gemensam kontrollrapportmall som bilaga till promemorian. En sådan mall skulle enligt NNRs uppfattning kunna bidra till ökad enhetlighet i tillämpningen. Remissunderlagen behöver kompletteras med en sådan kontrollrapportmall innan Livsmedelsverket går vidare med modellen för beslut.

### *Kontrollfrekvens men inte kontrolltid*

NNR noterar att den föreslagna modellen tar upp hur ofta ett företag ska få planerade kontrollbesök under en femårs-period. Det som däremot saknas i remissunderlagen är någon form av vägledning för remissinstanserna som gör det möjligt att uppskatta hur många timmar ett kontrollbesök kan tänkas omfatta. Livsmedelsverket har beskrivit några olika exempelföretag och hur många kontrollbesök dessa skulle komma att få med den nya modellen. Beskrivningen av dessa exempelföretag behöver kompletteras med en uppskattning/intervall för hur många timmar ett sådant kontrollbesök skulle kunna omfatta. Den mer enhetliga regel tillämpningen som Livsmedelsverket förklarar sig vilja åstadkomma riskerar att helt förfelas om antalet kontrolltimmar vid ett enskilt kontrollbesök blir helt olika för liknande verksamheter. NNR har genom sitt projekt Kommungranskning ([www.kommungranskning.se](http://www.kommungranskning.se)) kunnat fastställa att antalet bedömda kontrolltimmar för ett exempelärende (en livsmedelsbutik) har kunnat skilja dramatiskt (4 – 20 timmar i många fall) med den nu gällande modellen. För att den nya föreslagna modellen ska kunna bedömas av remissinstanserna är det nödvändigt för Livsmedelsverket att redovisa hur nu förekommande skillnader i kontrolltimmar ska kunna motverkas. Livsmedelsverkets redovisningar och förhoppningar om att skillnaderna i antalet kontrollbesök för liknande verksamheter ska minska säger enligt NNRs uppfattning ingenting om hur skillnaderna i antalet kontrolltimmar ska minska i motsvarande mån. Den föreslagna modellen kan inte införas utan en redovisning angående kontrolltimmar som kan tydliggöra förslagets innebörd i praktiken.

### *Timtaxor*

Ovanpå skillnader i antalet kontrolltimmar kommer förstås skillnader i de lokala kontrollmyndigheternas timtaxor. NNR har genom sitt projekt Kommungranskning kunnat dokumentera timtaxor i livsmedelskontrollen från 842 kr per timme till 1522 kr per timme vid undersökningen år 2020. En nästan dubbelt så hög timtaxa i den dyraste kommunen jämfört med den billigaste. Den nya modellens påverkan på dessa skillnader i timtaxor behöver adresseras i konsekvensutredningen. Om inte modellen på något sätt kan motverka de dramatiska skillnader i timtaxor som NNR har dokumenterat återkommande sedan år 2010 behöver modellen kompletteras i detta avseende. Konsekvensutredningen behöver kompletteras innan Livsmedelsverket går vidare med sitt förslag till ny modell.

### *Efterhandsdebitering*

Livsmedelsverket beskriver på sidan 57 i promemorian några olika företag och hur ofta de skulle kunna få kontrollbesök över en femårs-period. Som lägst kan det bli ett besök över fem år. Promemorian tar dock inte upp en problematik som NNR har uppmärksammat i projektet Kommungranskning, att kontrollmyndigheterna inte alltid, av olika skäl, har tid att genomföra de besök som har planerats. Planerad, icke genomförd, kontroll ska företagen inte betala för och så bör enligt NNRs uppfattning de införda lagkraven om efterhandsdebitering tolkas. Dock har NNR uppfattat att det finns kontrollmyndigheter som tolkar efterhandsdebitering som att en schabloniserad kontrollavgift inte får skickas den 1 januari varje år utan istället måste skickas den 31 december. Ett ändrat faktureringsdatum innebär ingen vinst för företagen menar NNR. Däremot innebär efterhandsdebitering en vinst för företagen om myndighetens kontrollavgift anpassas till de antal kontrolltimmar som faktiskt läggs ner. Det skulle då innebära att planerad kontroll som inte genomförs inte heller debiteras. NNR saknar en beskrivning i konsekvensutredningen av hur kravet på efterhandsdebitering kommer att tillämpas i praktiken. Konsekvensutredningen behöver kompletteras i detta avseende.

### **Överimplementering**

Angående förslaget att låta företagen få ett färre antal besök i de fall de uppvisat god regelefterlevnad och i de fall en relevant tredjeparts-certifiering finns har NNR jämfört med EU-förordning 2017/625 Om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedelslagstiftningen. Av förordningen framgår att hänsyn ska

tas till resultatet av de egenkontroller som aktörerna utfört, eller som tredje part utfört på deras begäran, inklusive privata kvalitetssäkringssystem där så är lämpligt. NNR uppfattar att Livsmedelsverket i sitt förslag har uteslutit inverkan på kontrollfrekvensen av egenkontroller. De kriterier som Livsmedelsverket har satt upp i detta sammanhang handlar om certifiering genom vissa av Livsmedelsverket godkända certifieringsorgan. Detta tolkar NNR som en överimplementering av förordningen, d.v.s. att god egenkontroll inte ska räcka för att kvalificera ett företag för ett reducerat kontrollbehov. En sådan överimplementering behöver motiveras på ett tydligare sätt och konsekvensbeskrivas ingående. Exempelvis skulle konsekvenserna av detta val kunna bli omfattande och/eller medföra betydande kostnader i de fall tredjepartsorgan och branschstandarder som godkänns av Livsmedelsverket är sällsynta eller mycket dyra. Om Livsmedelsverket avser att ställa mycket höga krav på ett tredjepartsorgan och/eller en branschstandard kan överimplementeringen få oproportionerligt stora effekter. Konsekvensutredningen behöver kompletteras på denna punkt.

NNR menar vidare att förordningens nämnande av egenkontroller bör av Livsmedelsverket tolkas som att kraven på tredjepartsorgan och branschstandarder bör vara proportionerliga på ett sådant sätt att fler än tre procent av livsmedelsföretagen i Sverige kan bli aktuella för denna möjlighet till sänkt kontrollfrekvens.

### **Uppföljning, utvärdering**

De förslag som lämnas, om den nya riskklassningsmodellen, behöver följas upp och utvärderas i en nära framtid. Livsmedelsverket skriver om detta på följande sätt: ”En sådan utvärdering görs med fördel några år efter att föreskrift och modell trätt ikraft.” Ett tidsintervall för sådan uppföljning och utvärdering skulle med fördel kunna skrivas in i de föreskrifter som Livsmedelsverket föreslår i en parallell remiss. För att en sådan uppföljning och utvärdering ska ha så kompletta data att utgå från som möjligt behöver tillämpande myndigheters (kommunernas) beslut samlas in och dokumenteras. En nationell databas med samtliga kontrollbeslut oidentifierade, inklusive viktigare omständigheter i ärendet, skulle kunna upprättas. Föreskrifterna skulle i detta syfte kunna kompletteras med krav på registrering i databasen av samtliga kommunala beslut fattade med utgångspunkt i det aktuella regelverket. En sådan databas skulle till en del kunna råda bot på bristen på enhetlighet för antalet kontrolltimmar (inte bara antalet kontrolltillfällen per år). Principen att liknande och likvärdiga verksamheter ska få liknande antal kontrolltimmar trots verksamheter i olika delar av Sverige, ska självklart gälla och följas upp.

En utvärdering behöver också undersöka frågan om skillnader i tillämpning, främst mellan olika kommunala kontrollmyndigheter men också mellan Livsmedelsverkets regionala kontrollmyndigheter. Det är självklart bra att Livsmedelsverket har som ambition med de föreslagna förändringarna att uppnå en mer likvärdig tillämpning av regelverken men det är helt nödvändigt att så snart som möjligt också undersöka om så blir utfallet. NNR har genom sitt arbete med att dokumentera tillämpningsskillnader inom projektet Kommungranskning kunnat visa på skillnader som är långt större än de skillnader som myndigheterna själva hade föreställt sig i förväg. Digitala verktyg för sådan utvärdering behöver tas fram och Livsmedelsverkets föreskrifter behöver ställa krav på utvärdering med jämna tidsintervaller.

### **Digitalisering**

NNR noterar att Livsmedelsverket på sidan 54 i promemorian tar upp möjligheten för kontrollmyndigheterna att utföra vissa kontroller digitalt och vissa på distans. NNR frågar sig i detta sammanhang hur de effektiviseringar som förhoppningsvis kan bli effekten av detta kan komma företagen till del, exempelvis förbättrade tjänster som kan bidra till sänkta

kontrollavgifter eller underlättad administration (effektiviseringar och sänkta kostnader för såväl kommuner som företag). Digitaliseringen har inget egenvärde utan måste leda till effektiviseringar och sänkta kostnader för företagen för att kunna motiveras. Livsmedelsverket behöver i konsekvensutredningen redovisa hur sådan effektivisering ska uppnås. Konsekvensutredningen behöver kompletteras på denna punkt.

### **Slutsats**

NNR finner att underlaget inte visar att förslaget är välmotiverat och kostnadseffektivt. Inte tillräckligt mycket pekar att detta skulle vara en balanserad och evidensbaserad lösning. Mot denna bakgrund finner NNR att underlaget måste kompletteras på flera punkter för att eventuellt kunna ligga till grund för en framtida modell och framtida föreskrifter.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist