

Livsmedelsverket
Styrning och vägledning - Kontrollledning
Box 622, 751 26 Uppsala
Att: Lina Calleman
Via e-post: livsmedelsverket@slv.se

Stockholm
2022-06-19

Ert dnr
2020/01137

Vårt dnr
2022/056

Remissvar angående fördjupad konsekvensanalys angående 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 (nedan SLV) fick i 2017 års regleringsbrev ett uppdrag av regeringen att göra en översyn av den nuvarande riskklassningsmodellen och vid behov justera den. En ny modell har därefter tagits fram och är tänkt att användas som ett verktyg för att stödja kontrollmyndigheternas planering av kontroll samt verka för en likriktad riskklassning och kontroll i hela landet. Modellen är planerad att tas i bruk från och med den 1 januari 2024, med möjlighet till omklassning av verksamheter under 2023.

Modellen gick ut på extern remiss hösten 2021 (se länk till NNRs svar på remissen i fotnot¹). Av remissvaren framkom att remissinstanserna efterfrågade ett riktvärde för kontrolltid och en mer utförlig konsekvensanalys. Vissa synpunkter har tagits om hand och denna rapport är resultatet, med några justeringar i beräkningstabellerna i modellen, förslag på riktvärden för kontrolltid och en mer utförlig konsekvensanalys.

Livsmedelsverkets slutsats i den fördjupade konsekvensanalysen är att den nya modellen, efter justerade beräkningstabeller för inriktning sista led och tidigare led, inte kommer innebära en minskad kontrollfrekvens för den totala nationella livsmedelskontrollen. Livsmedelsverket uppskattar ca 13 procents minskning av antalet planerade kontroller i sista led, men ett ökat antal kontroller i de tidigare leden av livsmedelskedjan. Antalet kontroller nationellt bedöms förhålla sig konstant i jämförelse med det antalet livsmedelskontroller som i genomsnitt utfördes under 2017 – 2019.

¹ <https://nnr.se/wp-content/uploads/Modell-riskbas-kontrollfrekvens.pdf>

Antalet kontrolltimmar enligt nuvarande riskklassningsmodell minskar nationellt med cirka 8800 timmar, jämfört med den kontrolltid som exempelverksamheterna i konsekvensberäkningarna får när man multiplicerar de nya kontrollfrekvenserna med riktvärden för kontrolltid. Samtidigt noterar NNR att Livsmedelsverket beräknar att ca 8000 extra timmar för uppföljande kontroll kommer att adderas till den totala livsmedelskontrollen nationellt. Trots detta menar Livsmedelsverket att den kontrolltid som minskar, för planerad kontroll, kan utgöra grund för effektiviseringar av kontrollen eller ändrade arbetsätt och samarbeten mellan kontrollmyndigheter. Hur detta samband ser ut framgår inte tydligt enligt NNRs mening.

Angående den uppföljande kontrollen noterar NNR att SLV menar att det finns stora skillnader i hur kontrollmyndigheterna tar betalt för sådan kontroll. SLV skriver på sidan 61 i promemorian att ”vissa kontrollmyndigheter inte tar betalt för uppföljande kontroller”. NNR menar att detta faktum uppenbart bidrar till företagens upplevelse av skillnader i regeltillämpningen. Konsekvenserna av detta behöver beskrivas av SLV för att intressenterna ska kunna bilda sig en helhetsuppfattning om reformförslaget.

Bristande underlag

NNR noterar att SLVs process för att samla in intressenternas synpunkter är uppdelad i flera steg och delar, kanske därför att det handlar om en komplex normgivning och ett komplext område. NNR menar dock att det är först när intressenterna kan ta ställning till helheten och samtliga delar som en riktig bedömning kan göras. NNR menar att helheten i SLVs regelverk och tillämpning fortfarande inte är tillgänglig. Exempelvis framgår det av promemorian på sidan 11 att en färdig version av ”värdeförråd” kommer att publiceras på KontrollWiki inom kort. Likaså saknas i underlagen en kontrollrapportmall. En kontrollrapportmall skulle kunna möjliggöra för intressenterna att förstå hur myndigheternas praktiska tillämpning av kontrollmodellen är planerad att se ut.

Alternativa lösningar

I samband med ikraftträdandet av förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet (ang bl.a. livsmedelssäkerheten) kom det under 2019 nya krav på inrapportering av kontrollresultat till EU-kommissionen. Detta regleras i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/723). SLV menar att för Sverige innebär detta att samtliga kontrollmyndigheters IT-stödssystem måste byggas om för att stödja en ny inrapportering till Livsmedelsverkets så kallade myndighetsrapportering. Livsmedelverkets målsättning är att den nya modellen ska samordnas med myndighetsrapporteringen för att undvika att dubbla uppsättningar av information måste anges och hållas uppdaterade för varje verksamhet.

NNR uppfattar att detta i praktiken handlar om att Sverige ska rapportera sju punkter i sista led till Bryssel, med regelbundenhet. NNR frågar sig vilket alternativet har varit till den aktuella genomgripande förändringen (införandet av en helt ny kontrollmodell) för att möta kraven från Kommissionen. På vilket annat sätt hade Livsmedelsverket kunnat säkerställa inflödet från kontrollmyndigheterna av den information som sedan ska vidarebefordras till Kommissionen och vad hade det i så fall kostat för företagen och för myndigheterna? Vilka justeringar i nuvarande modell hade kunnat tillfredsställa kraven från Kommissionen? Svaren på dessa frågor behöver framgå av underlagen innan beslut kan fattas.

Problembeskrivning

SLV utlovar i sammanfattningen av promemorian ”en mer utförlig konsekvensanalys” jämfört med den tidigare remissrundan som avslutades den 31 december 2021. NNR menar som sammanfattning av detta remissvar att konsekvensutredningen fortfarande är i stort behov av komplettering.

SLV förklarar att den nu gällande riskklassningsmodellen klassar företagen efter den verksamhet som är mest riskfylld. Den nya nu föreslagna modellen tar hänsyn till samtliga aktiviteter som bedrivs på en anläggning, inte bara den mest riskfyllda. Samtidigt noterar NNR att kontrollmyndigheterna har möjlighet att frångå modellen om den skulle ge ett orimligt resultat i något enskilt fall. NNR menar att denna möjlighet ofelbart leder till osäkerheter för kontrollobjekten och skillnader i tolkning hos kontrollmyndigheterna. NNR frågar sig om denna nackdel med modellen verkligen uppvägs av dess eventuella fördelar.

Konsekvenser

Livsmedelsstrategin

Såsom NNR i tidigare remissvar tagit upp framgår det fortfarande inte av den fördjupade konsekvensutredningen hur den föreslagna modellen stämmer överens med regeringens Livsmedelsstrategi, med det övergripande målet om en ökad livsmedelsproduktion som är hållbar och konkurrenskraftig samt en mer effektiv, riskbaserad och likvärdig kontroll. För att remissinstanserna ska kunna bedöma den föreslagna modellen ur dessa perspektiv behöver den fördjupade konsekvensutredningen fortsatt förtydligas när det gäller regeringens livsmedelsstrategi. I denna beskrivning behöver framgå vilken samordning med Tillväxtverkets uppdrag på detta område, som har gjorts.

Riskstyrning

NNR noterar att SLV under avsnitt 3.1.3 skriver att den aktuella EU-förordningen (2017/625) ställer krav på ett större fokus på att upptäcka bedrägligt och vilseledande agerande. Detta tolkar NNR som att den riskstyrning som krävs från EU handlar mer om individuella bedömningar av varje enskilt företag än om generella riskbedömningar av en bransch eller en grupp av liknande företag.

Samtidigt noterar NNR att promemorian innehåller formuleringar som tyder på att SLV ser på riskstyrning på ett annat sätt än EU-regelverket. SLV skriver på sidan 52 att ”Det ska vara förutsägbart, tydligt, och rättssäkert att en listad standard ger en bestämd reducering (NNRs anmärkning: av kontrollbehovet), utan att enskilda bedömningar ska behöva fattas för varje enskild verksamhets kontrollfrekvens.” Om SLV menar att EU-förordningens fokus på individuell riskstyrning uppfylls genom att en liten andel företag (idag ca 3 procent) kommer att kunna få reducerad kontrollfrekvens på grund av tredjepartscertifiering och/eller god efterlevnad, behöver detta framgå tydligare. NNR menar att implementeringen i detta avseende är bristfällig och att bristen behöver motiveras ingående.

Modellens flexibilitet

NNR noterar att SLV på sidan 46 i promemorian skriver att kontrollmyndigheterna kommer att ha möjlighet att ”justera kontrollfrekvensen för dessa små mathantverksmässiga företag som får en orimligt hög, eller orimligt låg, kontrollfrekvens.” SLV skriver vidare att en vägledning kring när justering bör ske kommer att tas fram innan modellen tas i bruk. NNR har två synpunkter på detta. För det första innebär möjligheter att justera i modellen att företagens möjligheter att förstå modellen och förutse dess utfall försämras. För det andra är det mycket svårt för intressenter såsom branschföreningar att ta ställning till modellen när viktiga aspekter (vilka undantag som kommer att vara möjliga) ännu inte är kända.

Exempelverksamheterna

SLV har i promemorian redovisat beräkningar enligt den nya modellen för några olika typiska verksamheter. NNR noterar att SLV definierar en mellanstor verksamhet i sista led som en verksamhet med mellan 10 och 30 årsarbetskrafter. En stor verksamhet definieras ha över 30

årsarbetskrafter. NNR noterar dock att den största av exempelverksamheterna i sista led, i promemorian och i bilagorna till promemorian, enbart har 12 årsarbetskrafter. NNR menar att många orter i Sverige har en eller flera större matvarubutiker i ett köpcentrum, som har 30 årsarbetskrafter eller fler. Detta är alltså en viktig verksamhet för många konsumenter. Hur dessa större verksamheter skulle beröras av den nya modellen är således av sådan vikt att det måste tas upp i den fördjupade konsekvensanalys som nu är föremål för remittering. När NNR med ledning av remissunderlagen försöker beräkna hur de större verksamheterna i sista led kommer att beröras kommer NNR fram till att fem besök per år à 3 timmar skulle bli ett vanligt utfall. NNR noterar i detta sammanhang att ett besök på 3 timmar innebär 1,5 timme på plats och 1,5 timme administrativ tid. NNR frågar sig vad som kan hinnas med under 1,5 timme i en stor matvarubutik. NNR uppfattar att 1,5 timme skulle innebära en relativt översiktlig granskning. Denna översiktliga granskning skulle sedan upprepas 5 gånger per år.

Den nya modellen fokuserar hårt på antalet besök per år och per 5-årsperiod, kompletterat med ett genomsnittligt antal timmar vid varje besök. NNR frågar sig vilken effekten på livsmedelssäkerheten skulle bli om en större matvarubutik istället skulle besökas 1 gång per år men där besöket skulle ta 7,5 timme (plus 7,5 timme administrativ tid). Det förefaller NNR att den föreslagna nya modellen styr bort från fördjupad granskning, mot översiktlig och högfrekvent granskning. Konsekvenserna av detta val behöver redovisas tydligare.

Komplikationsgrad

NNR noterar att SLV skriver att den nya modellen har fler kontrollpunkter än den nu gällande. NNR saknar argument som gör det troligt att detta skulle bidra till en förenkling av en redan komplicerad modell. NNR menar att den nuvarande modellen måste betraktas som komplicerad då myndigheter på samma nivå (kommuner) gör radikalt olika klassificeringar enligt modellen, av liknande verksamheter.

NNR uppfattar att SLV menar att den nya modellen, även om den är mer komplicerad, skulle leda till mindre skillnader i bedömningar, eftersom den är ”mer” tvingande än den nuvarande. NNR ställer sig mycket tveksamt till att ”tvingande” regler skulle göra bedömningsfrågorna lättare och därmed minska skillnaderna. NNR måste anta att SLV grundar sitt antagande i en analys av den nuvarande kontrollmodellen som visar att det är den bristande graden av tvingande som är problemet och inte reglernas komplikationsgrad. Denna analys måste beläggas med fakta för att kunna ligga till grund för en så ingripande förändring som att föreslå en helt ny kontrollmodell. Detta särskilt med tanke på att ett regelverk typiskt sett påverkas mer av sin komplikationsgrad än av sin tvingandegrad.

NNR noterar att SLV planerar för framtagande av en e-tjänst för insamling av information för riskklassningen och menar att det är positivt men inte en garant för enhetlig regeltillämpning. Om SLV menar att så är fallet behöver detta förklaras i konsekvensutredningen.

Efterhandsdebitering

NNR noterar att SLV skriver mycket fåordigt om debiteringen, dock skriver man på sidan 65 i promemorian att SLV ser en möjlighet att kontrollmyndigheter börjar debitera företagen för uppföljande kontrollarbete. NNR menar att detta ställningstagande skulle behöva utvidgas så att även ordinarie kontroll ska debiteras, kopplat till utfört arbete, inte enbart kopplat till planerad kontrolltid.

Promemorian saknar konsekvensbeskrivning av 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 kravet på efterhandsdebitering som att en schabloniserad kontrollavgift inte får skickas den 1 januari varje år utan i stället 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 utförs. 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 god egenkontroll. 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 (d.v.s. att inte utnyttja möjligheten till lättnader för företagen fullt ut) 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 sidan 63 i promemorian på följande sätt: ”En sådan utvärdering görs med fördel några år efter att föreskrift och modell trätt i kraft.” Ett tidsintervall för sådan uppföljning och utvärdering skulle med fördel kunna skrivas in i de föreskrifter som Livsmedelsverket föreslagit tidigare. För att en sådan uppföljning och utvärdering ska ha så kompletta data att utgå från som möjligt behöver tillämpande myndigheters (bland andra kommunernas) beslut samlas in och dokumenteras. En nationell databas med samtliga kontrollbeslut avidentifierade, inklusive viktigare omständigheter i ärendet, skulle kunna upprättas. Föreskrifterna skulle i detta syfte kunna kompletteras med krav på registrering i databasen av samtliga myndighetsbeslut 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 (se www.kommungranskning.se) 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 SLV på sidan 42 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 genom förbättrade tjänster som kan bidra till sänkta kontrollavgifter eller underlättad administration (effektiviseringar och sänkta kostnader för såväl kommuner som företag). Digitalisering har inget egenvärde utan måste leda till effektiviseringar och sänkta kostnader för företagen för att kunna motiveras. SLV behöver i konsekvensutredningen redovisa hur sådan effektivisering ska uppnås. Konsekvensutredningen behöver fortsatt kompletteras på denna punkt.

Slutsats

NNR finner att underlagen fortfarande innehåller brister och att det inte framgår tydligt att förslaget är det mest kostnadseffektiva alternativet som på bästa sätt uppnår syftet med förändringen.

NNR anser vidare att överimplementering som huvudregel bör undvikas då det leder till ökade olikheter och minskad transparens om vilka regler som gäller på den inre marknaden. Vid övervägande att överskrida miniminivån (inte utnyttja lättnadsmöjligheter fullt ut) måste konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.

NNR finner därför att underlaget behöver kompletteras på flera punkter innan Livsmedelsverket kan gå vidare med beslut.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist