

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Metod	7
3	Avgränsningar	8
3.1	Modellens tillämpningsområde	8
3.2	Kontroller som modellen inte omfattar	8
3.3	Andra avgränsningar inom projektet.....	10
4	Bakgrund och nuläge.....	11
4.1	Legala grunder för riskklassning.....	11
4.2	Nuvarande riskklassningsmodell.....	12
4.2.1	Fastställande av riskklass.....	14
4.2.2	Riskklassningen och avgifter	15
4.3	Översyn av den nuvarande riskklassningsmodellen.....	16
4.3.1	Regeringsuppdrag 2017	16
4.3.2	Nya krav på rapportering	17
5	Utgångspunkter	18
6	Begrepp	19
7	Ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll – förslag	20
7.1	Berörda verksamheter och myndigheter.....	23
7.2	Berörd kontroll	23
7.3	Modellens delar	24
7.4	Verksamheternas inriktning	25
7.5	Verksamhetens omfattning.....	26
7.5.1	Livsmedelsanläggningar i tidigare led.....	28
7.5.2	Livsmedelsanläggningar i sista led.....	29
7.5.3	Huvudkontor	30
7.5.4	Dricksvatten.....	30
7.6	Aktiviteter.....	31
7.6.1	Aktiviteternas viktning	33
7.7	Produktgrupper	34
7.7.1	Produktgruppernas viktning.....	35
7.8	Kontrollbehov och frekvens	36
7.8.1	Kontrollfrekvens för livsmedelsanläggningar	38
7.8.2	Dricksvatten.....	39
7.8.3	Huvudkontor	40
7.8.4	Kontrollernas tidsåtgång.....	40
7.9	Reducerad kontrollfrekvens	41
7.9.1	Förväntad god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen med hänsyn till tidigare resultat av offentlig kontroll	41

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.9.2	Förväntad god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen genom tredjepartscertifiering	42
7.9.3	Maximal sammanlagd reduktion	44
7.9.4	Reduktioner oberoende av varandra	45
7.10	Möjliga justeringar	47
7.11	Fastställande av kontrollfrekvens	48
8	Konsekvensanalys	49
8.1	Problembeskrivning och vad Livsmedelsverket vill uppnå	49
8.1.1	Alternativa lösningar för det Livsmedelsverket vill uppnå och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen	50
8.1.2	Effekterna om någon ny riskklassning inte kommer till stånd	50
8.1.3	Bedömning om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	51
8.2	Vilka berörs av modellen?	51
8.2.1	Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen	51
8.2.2	Antalet kontrollmyndigheter som berörs	53
8.3	Konsekvenser för företag	54
8.3.1	Vilka kostnadsmässiga konsekvenser, tidsåtgång samt administrativa kostnader den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens kan medföra för företagen	54
8.3.2	Vilka andra konsekvenser och förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll	58
8.3.3	Vilken utsträckning den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen	59
8.3.4	Beskrivning om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid den nya modellens utformning	59
8.4	Konsekvenser för kontrollmyndigheter	60
8.4.1	Konsekvenser för kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverkets regionala kontroll	60
8.4.2	Konsekvenser för centrala Livsmedelsverket	62
8.5	Konsekvenser för konsumenterna	63
9	Bilagor	65
	Bilaga 1 - Jämförelse av kontrollfrekvenser mellan dagens modell, den nya föreslagna modellen samt andra nordiska länders riskklassningsmodeller	66

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Bilaga 2 - Lista på aktiviteter och produktgrupper, beräkningstabeller samt exempel på beräkning av riskklass och kontrollfrekvens .	70
Bilaga 3 - Läsanvisning till separat dokument i bilaga 2.....	71

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

1 Sammanfattning

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.

Sedan dess har arbetet med att ta fram en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll pågått på Livsmedelsverket och när kontrollförordningen, förordning (EU) 2017/625, infördes fick Livsmedelsverket anpassa arbetet med den nya modellen till denna.

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.

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.

Eftersom en utgångspunkt i arbetet med att ta fram en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll är att den offentliga kontrollen utförs med riskbaserad frekvens och att kontrollen utförs där den har störst effekt så är en konsekvens av modellen att kontrollresurser förskjuts från sista led till tidigare led. Det

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

betyder att modellen generellt medför en ökad kontrollfrekvens för verksamheter i tidigare led och generellt en minskad kontrollfrekvens för verksamheter i sista led. På det sättet kan även felaktigheter samt avsiktliga överträdelser stoppas tidigt i livsmedelskedjan.

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

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

2 Metod

Arbetet med att ta fram en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll är flerårigt och drivs i projektform. En styrgrupp och projektgrupp med representanter från Livsmedelsverket driver arbetet framåt vilket sker i två olika faser:

- I en första fas omfattar arbetet framtagande av en ny modell, kommunikering av en ny modell med kontrollmyndigheter och bransch, arbete med att ta fram föreskrifter och allmänna råd om en ny modell samt att skapa en plan för implementering av en ny modell.
- I en andra fas ingår att implementera modellen, både i verksamheten och i IT-systemen, ta fram vägledande texter och att utbilda kontrollmyndigheter i den nya modellen.

Till arbetet med att ta fram en ny modell finns en referensgrupp kopplad med representanter från Livsmedelverket, bland annat inspektörer men även riskvärderare och personer som arbetar med stöd och vägledning till kontrollen. I referensgruppen har även representanter från kommunala kontrollmyndigheter och branschorganisationer ingått. Vid utarbetande av den nya modellen har Livsmedelsverket haft en tät kontakt med referensgruppen och möten har hållits vid flertalet tillfällen. Uppgifter har begärts in för att kunna beräkna kontrollens omfattning på några typiska verksamheter.

I januari 2021 hölls fyra digitala samråd där Livsmedelsverket redogjorde för förslaget till modell och tidsplan för arbetet. Målgrupp för samråden var berörda intressenter från bransch, företag och kontrollmyndigheter. Efter samråden har justeringar i den nya modellen gjorts inför remittering.

Under arbetets gång har även avstämningar skett med Swedac och ett antal certifieringsorgan med syfte att få en bättre förståelse för det svenska systemets uppbyggnad vad gäller ackreditering och certifiering.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

3 Avgränsningar

3.1 Modellens tillämpningsområde

Den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll ska omfatta den regelbundna riskbaserade offentliga kontrollen som utförs med stöd av artikel 9.1 och 9.2 i förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel¹, även kallad kontrollförordningen, och omfattar offentlig kontroll som utförs med stöd av livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel av sådana verksamheter som omfattas av 23 § första stycket punkterna 1-8 och 11 livsmedelsförordningen (2006:813). Det är således följande verksamheter som berörs:

- livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion,
- anläggning för att tillverka snus och tuggtobak samt
- anläggning för dricksvattenförsörjning.

3.2 Kontroller som modellen inte omfattar

Försvarsinspektören för hälsa och miljö, FIHM, har ansvar för kontrollverksamheten på Försvarsmaktens anläggningar och verksamheter vilka ligger i leden efter primärproduktion. Dessa verksamheter och anläggningar omfattas inte av den nya modellen eftersom FIHM har identifierat behov av att kunna tilldela sina kontrollobjekt annan riskklass och kontrolltid utifrån försvarsmaktsspecifika förutsättningar som inte omhändertas i den civila modellen för fastställande av kontrollfrekvens.² Det är däremot möjligt för FIHM att använda modellen som stöd för planeringen av sin kontroll.

Offentlig kontroll enligt förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel omfattas inte heller av modellen. Detta då denna kontroll inte är regelbunden och riskbaserad på samma sätt som den övriga livsmedelskontrollen. Exportkontrollen har i första hand med handelsbestämmelser att göra.

Vid slakterier och vilthanteringsanläggningar förekommer aktiviteterna slakt och vilthantering men även andra integrerade aktiviteter som till exempel styckning och malning, köttberedning och köttprodukter eller kyl- och frysförvaring samt transport. Kontrollen som sker på dessa anläggningar

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

² Skrivelse från Ewa Axelsson, Sektionschef, Sektionen för hälsoskydd på FIHM till Livsmedelverket. Daterad 2020-06-04

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

utgörs idag av både riskklassad kontroll och kontroll kopplad till slakt och vilthantering. Den nya modellen omfattar inte Livsmedelsverkets offentliga kontroll av aktiviteterna slakt och vilthantering vid anläggningar som är godkända enligt förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, till exempel besiktning av djur och djurkroppar före och efter slakt, djurskyddskontroll och kontroll av ABP. Slaktkontrollens planering och utförande har genomgått en del förändringar senaste åren, bland annat inför så kallade enkla täta kontroller under 2021. Livsmedelsverket har gjort bedömningen att det är mer lämpligt att underlaget för att planera kontrollen av aktiviteterna slakt och vilthantering utformas på ett sätt som lämpar sig för denna verksamhet och de övriga kontroller som bedrivs vid slakterier och vilthanteringsanläggningar. Livsmedelsverket har därför för avsikt att ta fram en egen modell för denna planering. Integrerade verksamheter som vanligen förekommer på dessa anläggningar, till exempel styckning, malning, köttberedning och köttprodukter med mera, ska dock omfattas av den nya föreslagna modellen.

Provtagning och analys för kartläggning av förekomst av vissa ämnen eller organismer i livsmedel inom de nationella provtagningsprogrammen, dvs de stickprovsundersökningar som Livsmedelsverket utför med stöd av 18 a § livsmedelsförordningen, omfattas inte heller av modellen.

Modellen gäller inte heller för kontrollen av ekologisk produktion och ekologiska livsmedel som ackrediterade certifieringsorgan utför på delegation av Livsmedelsverket. Det finns särskilda bestämmelser utöver förordning (EU) 2017/625 som gäller på detta område. Bestämmelser om offentlig kontroll av ekologisk produktion och märkning finns i förordning (EG) nr 834/2007 samt förordning (EG) nr 889/2008.³

Kontroll vilken ursprungligen inte var planerad men som har blivit nödvändig efter att bristande efterlevnad påvisats ska planeras och utföras separat och omfattas därför inte av den nya modellen.⁴ Detsamma gäller för så kallad händelsestyrd kontroll. Med händelsestyrd kontroll avses sådan kontroll som utförs på grund av yttre omständigheter, till exempel smittspårning, tips eller klagomål.⁵

Från modellens tillämpningsområde görs för tillfället även undantag för offentlig kontroll av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, då detta är ett nytt kontrollområde som är under uppstart. Livsmedelsverket har dock för avsikt att återkomma i frågan om riskklassning av denna typ av verksamhet.

³ Från 1 jan 2022 kommer det vara förordning (EU) 2018/848.

⁴ Enligt artikel 79.2 förordning (EU) nr 2017/625

⁵ Enligt artikel 137.2 förordning (EU) 2017/625

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

3.3 Andra avgränsningar inom projektet

Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll är ett planeringsverktyg som hjälper kontrollmyndigheterna att planera sin kontrollverksamhet. Modellen tar inte hänsyn till hur kontrollen finansieras. Utfallet i modellen är en kontrollfrekvens som anger hur ofta varje verksamhet ska kontrolleras. För att uppskatta resursbehovet och intäkterna för livsmedelskontroll kan antalet kontroller för en tidsperiod, till exempel ett år, multipliceras med den genomsnittliga tidsåtgången per kontroll och med myndighetens timtaxa. Det ingår däremot inte i riskklassningsprojektet att ta fram ett riktvärde för kontrolltid. Detta är något som Livsmedelsverket behöver ta fram utanför detta projekts ramar.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

4 Bakgrund och nuläge

4.1 Legala grunder för riskklassning

De legala grunderna för livsmedelskontrollen återfinns i förordning (EU) 2017/625, även kallad kontrollförordningen. Av artikel 5.1 a i denna förordning framgår att de behöriga myndigheterna ska ha förfaranden för att säkerställa att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet är verkningsfull och lämplig. I artikel 9.1 samma förordning går att läsa att offentlig kontroll av alla aktörer ska utföras regelbundet och med lämplig frekvens och med hänsyn till följande:

”a) Identifierade risker som är förbundna med

i) djur och varor,

ii) verksamheter som står under aktörernas kontroll,

iii) den plats där aktörerna bedriver sin verksamhet,

iv) användning av produkter, processer, material eller ämnen som kan inverka på livsmedels säkerhet, integritet och hälsosamhet eller inverka på fodersäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd eller som, när det gäller genetiskt modifierade organismer och växtskyddsmedel, även kan ha en negativ inverkan på miljön.

b) Uppgifter som tyder på att konsumenterna sannolikt vilseleds, särskilt i fråga om livsmedels art, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprungsland eller härkomstplats, framställnings- eller produktionsmetod.

c) Aktörernas tidigare resultat vid offentlig kontroll som de varit föremål för och deras efterlevnad av de bestämmelser som avses i artikel 1.2.

d) Tillförlitligheten hos och resultatet av de egenkontroller som aktörerna utfört, eller som tredje part utfört på deras begäran, inklusive privata kvalitetssäkringssystem där så är lämpligt, för att säkerställa att de bestämmelser som avses i artikel 1.2 efterlevs.

e) Information som skulle kunna tyda på bristande efterlevnad av de bestämmelser som avses i artikel 1.2.”⁶

Till skillnad från den tidigare kontrollförordningen, förordning (EG) nr 882/2004, så framhålls i artikel 9.2 i den nu gällande förordning (EU) 2017/625 att de behöriga myndigheterna ska utföra offentliga kontroller regelbundet och med lämplig frekvens för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande.⁷

⁶ Artikel 9.1 i förordning (EU) 2017/625

⁷ Tidigare kontrollförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, har ersatts av den nya kontrollförordningen (EU) 2017/625.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

I Livsmedelverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel, framgår att produkter som vi i Sverige jämför med livsmedel, det vill säga dricksvatten, snus och tuggtobak, ska kontrolleras regelbundet och i alla led i verksamheten. Kontrollen ska utföras med beaktande av bland annat klarlagda risker och tidigare kontrollresultat.⁸

Av LIVSFS 2005:21 framgår också att en kontrollmyndighet årligen ska fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om minst tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för. Av planen ska det bland annat framgå myndighetens bedömning i enlighet med vad som anges i artikel 9.1 och 9.2 i förordning (EU) 2017/625 respektive 3 c § i samma föreskrift.⁹ Myndigheten behöver ange sina prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller områden för kontroll. I planen ska det också framgå hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll har beaktats. Planen ska uppdateras vid behov.¹⁰

Det finns ingen bestämmelse som i detalj beskriver *hur* myndigheten ska beräkna kontrollens omfattning och frekvens. Livsmedelverket tog 2007 fram en vägledande modell, som senare reviderades under 2010, som hjälper kontrollmyndigheter att uppfylla kravet på en riskbaserad kontroll.¹¹ Det är frivilligt för kontrollmyndigheterna att följa vägledningen.

4.2 Nuvarande riskklassningsmodell

Den nuvarande riskklassningsmodellen syftar till att omfatta alla livsmedelsföretag i leden efter primärproduktion inklusive tillverkning av snus och tuggtobak samt dricksvattenanläggningar. Även anläggningar för slakt och uppslaktning omfattas av riskklassningsmodellen men utöver detta utförs ytterligare kontroll på dessa anläggningar som ligger utanför dagens riskklassningsmodell, nämligen besiktning före och efter slakt, djurskyddskontroll och särskild kontroll vid slakteri. Här ingår bland annat kontroll och provtagning enligt de nationella provtagningsprogrammen, till exempel salmonellaprovtagning.

Samtliga registrerade och godkända livsmedelsanläggningar får idag ett antal kontrolltimmar per år beräknat utifrån olika faktorer som är kopplade till verksamheten. Anläggningarna bör få kontroll under en treårsperiod. Den nuvarande riskklassningsmodellen består av tre moduler:

Riskmodulen som tar hänsyn till tre olika riskfaktorer kopplade till verksamheten i livsmedelsanläggningen. Dels de mikrobiologiska, kemiska och fysiska riskerna i *anläggningens verksamhet och livsmedel, produktionens storlek* och om livsmedlet är tänkt till särskilda

⁸ Se § 3 c LIVSFS 2005:21

⁹ 3 c § i LIVSFS 2005:21 avser kontroll av produkter som jämföras med livsmedel

¹⁰ 3 e § LIVSFS 2005:21

¹¹ Vägledningen går att finna på <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/194/riskklassning-av-livsmedelsanlaggningar>.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

konsumentgrupper. Efter riskvärderingen genererar modulen ett antal riskpoäng, en riskklass och ett antal initiala kontrolltimmar.

Det finns sju *storleksklasser* i den nuvarande riskklassningsmodellen och ett antal olika *storleksmått* som kan beskriva en verksamhets omfattning beroende på typ av produktion. Storleksmått i dagens modell framgår av rutan nedan.

- Antal portioner, alternativt antal konsumenter per dag
Exempel: Restaurang, café, förskolor
- Antal sysselsatta, årsarbetskrafter
Exempel: Butik, grossist, lager, tillverkare av kosttillskott
- Antal ton utgående produkt per år
Exempel: Produktionsanläggning för kött, fisk, glass, bröd, öl, sylt, äggpackerier
- Antal ton mottagen mjölk per år
Exempel mjölk- och mjölkproduktanläggningar
- Antal m³ producerad eller distribuerad mängd dricksvatten per dygn

Informationsmodulen ger ett kontrolltidstillägg för kontroll av märkning och annan information, samt kontroll av att företagen har fungerande spårbarhets- och återkallelserutiner. Informationsmodulen tar hänsyn till om livsmedel förpackas och märks vid anläggningen och var ansvaret för informationen ligger. Olika verksamheter har olika behov av kontrolltidstillägget utifrån vilken verksamhet det handlar om. Tillägget anges i timmar och adderas till den initiala tid som genererades i riskmodulen.

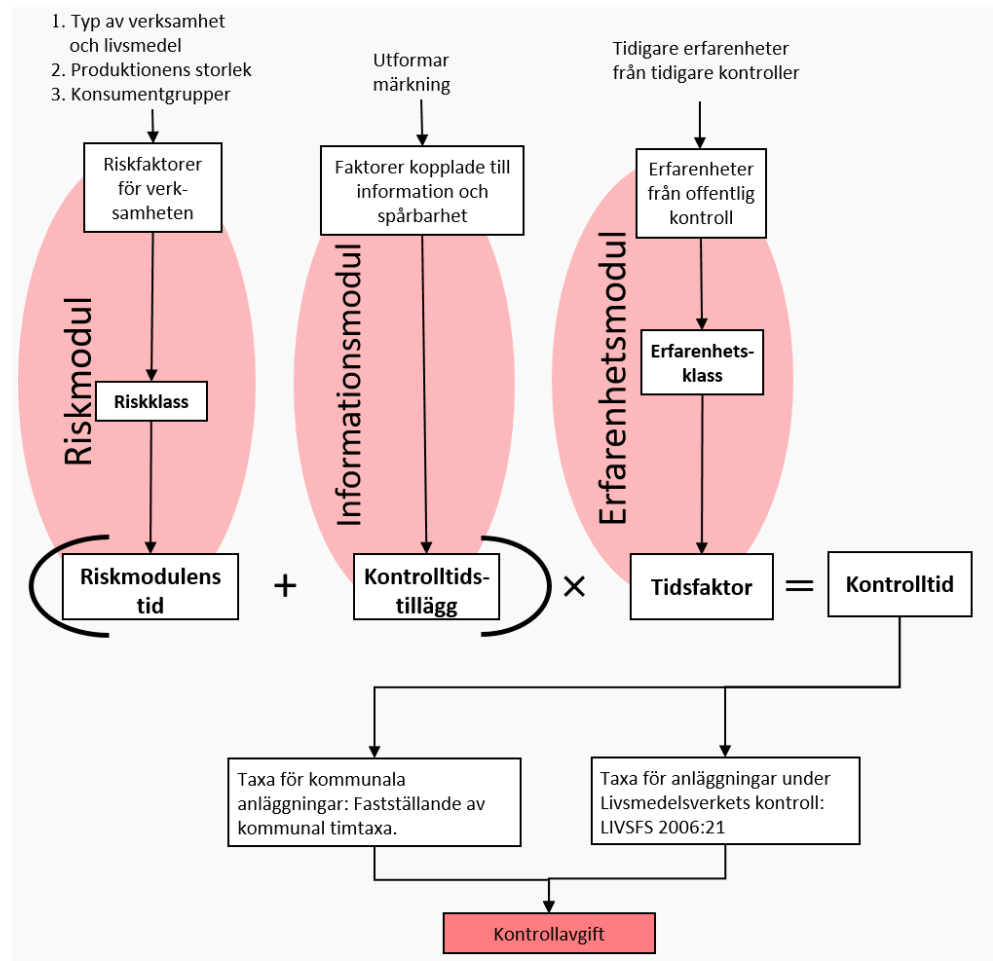
Erfarenhetsmodulen bedömer hur väl livsmedelsföretagaren uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen utifrån resultatet av den kontroll som tidigare gjorts på anläggningen. Modulen ger en erfarenhetsklass och en tidsfaktor som justerar kontrolltiden uppåt eller nedåt. Det finns tre erfarenhetsklasser, A, B och C. Erfarenhetsklass B är normalfallet och utgångspunkten för klassernas tidsfaktor. När en anläggning klassas för första gången hamnar den alltid i klass B. I den klassen är normalt de allra flesta anläggningar placerade.

- A - minskad kontroll i förhållande till normalläget
- B - normalläget
- C - förstärkt kontroll i förhållande till normalläget

Sammantaget ger alltså de tre modulerna ett antal kontrolltimmar per år för varje registrerad och godkänd livsmedelsanläggning. Se även beskrivning av hur de olika modulerna hänger ihop i figur nedan.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1



Figur 1: Dagens riskklassningsmodell består av tre moduler vilka används för att beräkna en livsmedelsanläggnings kontrolltid för planerad kontroll under ett år.

4.2.1 Fastställande av riskklass

Det finns i dagsläget inga tydliga bestämmelser kring hur riskklassningen ska gå till och när den ska ske. Oftast sker riskklassning i samband med registrering och godkännande av livsmedelsanläggningarna, eller i samband med årlig översyn och beslut om årlig kontrollavgift. I samband med kontroll kan det bli aktuellt att klassa om en anläggning. Det kan bero på att kontrollmyndigheten utifrån erfarenhetsmodulen ser behov av att ändra erfarenhetsklass eller att verksamheten som bedrivs på anläggningen förändrats så väsentligt att en ny riskklassning behöver ske.

Utfallet från den nuvarande riskklassningsmodellen är ett antal kontrolltimmar. Hur detta har översatts till frekvens har sett olika ut bland kontrollmyndigheterna. Somliga har olika frekvenser för olika branscher medan andra har generiska modeller för alla branscher och kontroller. Det finns även kontrollmyndigheter som inte skiljer på branscher men på kontrollmetod så att exempelvis inspektion respektive revision kräver olika antal kontrolltimmar.¹²

¹² Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, rapport Dnr 2018/00787.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

4.2.2 Riskklassningen och avgifter

Tidigare regler om avgifter

Tidigare gällde förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Av denna förordning framgick att en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll av livsmedel skulle täckas av en årlig avgift. Avgiften skulle betalas med helt avgiftsbelopp från och med det år kalenderår då verksamheten påbörjades och därefter med helt belopp för varje påbörjat kalenderår. Avgiften fastställdes av kontrollmyndigheten. För det fall kontrollmyndigheten var en kommun skulle avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utförde kontrollen utifrån en taxa som kommunfullmäktige bestämde. För Livsmedelsverkets kontroll fick verket meddela föreskrifter om hur avgiften skulle beräknas.

Varje kommun fastställde därför sin egen timtaxa för kontroll. Från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹³ finns ett framtaget underlag för att stödja kommuner i deras arbete med att sätta en timtaxa för livsmedelskontroll.¹⁴ De flesta kommuner utgår från denna beräkningsmodell men skillnader finns ändå i vilka kostnader som inkluderas i timtaxan.

Hur Livsmedelsverkets avgifter skulle beräknas framgick av Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering. I dessa föreskrifter fanns även delar av riskklassningsmodellen angiven som ett underlag för att beräkna avgiften för den planerade kontrollen.

Den avgift som företaget skulle betala för den riskklassade planerade kontrollen berodde av tiden för kontroll samt kontrollmyndighetens taxa. I praktiken innebär detta att myndighetens timtaxa multipliceras med kontrolltimmarna som har räknats fram via myndighetens riskklassning av en anläggning. Denna avgift betalades årligen oberoende av utförd kontroll.

Nya regler om avgifter

I och med ikraftträdandet av förordning (EU) 2017/625 behövde även en översyn av de nationella författningarna i Sverige genomföras. Sedan den 1 april 2021 gäller förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

Av artikel 78 i förordning (EU) 2017/625 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla den personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Avgiftsreglerna delas upp i obligatoriska avgifter för offentlig kontroll, och andra avgifter för vilka medlemsstaterna får ta ut avgifter.

¹³ Tidigare Sveriges kommuner och landsting (SKL) innan 2019

¹⁴ Underlag för att beräkna handläggningskostnad per timme för kommunala taxor avseende livsmedelskontroll, Sveriges Kommuner och Landsting, april 2015

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

De obligatoriska avgifterna omfattar bland annat offentlig kontroll i slakterier, i styckningsanläggningar, i bearbetningsanläggningar avseende vilt, av mjölkproduktion och av produktion och utsläppande på marknaden av fiskeri- och vattenbruksprodukter. De obligatoriska avgifterna omfattar inte annan offentlig verksamhet, eftersom avgift för annan offentlig verksamhet ska beräknas separat, och inte får överstiga kostnaderna för kontrollen.

Medlemsstaterna får också ta ut andra avgifter för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet än de avgifter som avses ovan, på övriga livsmedelsanläggningar. Bestämmelser om sådana avgifter på livsmedelsområdet finns framför allt i förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. På nationell nivå finns även den övergripande avgiftsförordningen (1992:191) som reglerar hur stora avgifter en statlig myndighet får ta ut och att dessa som huvudregel ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader, det vill säga full kostnadstäckning.

För vissa livsmedelsanläggningar ska obligatoriska avgifter tas ut, med vissa begränsningar kring vilka kostnader som får ingå i avgifterna, medan principen om full kostnadstäckning gäller för resterande anläggningar. Det betyder att Livsmedelsverket och kommunerna måste ta ut olika avgifter beroende på vilken typ av livsmedelsanläggning det är fråga om.

Regeringen har även beslutat att det inte längre ska vara möjligt att ta betalt i förväg utan verksamheterna ska debiteras efter utförd kontroll, så kallad efterhandsdebitering. Detta möjliggör för kontrollmyndigheten att i större utsträckning än hittills lägga det faktiska antalet utförda kontrolltimmar till grund för avgiftsberäkningen. Storleken på avgiften kan därmed i större utsträckning än hittills styras av utförd kontroll vid den enskilda anläggningen. Vid efterhandsdebitering finns det inte någon risk att ett företag betalar för kontroll som kontrollmyndigheten inte hinner genomföra. Kontrollmyndigheterna kommer däremot även fortsättningsvis behöva fastställa en timtaxa för kontroll.

För Livsmedelsverkets del kommer efterhandsdebitering att tillämpas från den 1 januari 2022. Kommunerna får, enligt övergångsbestämmelser, tillämpa årlig avgift till utgången av 2023. Den årliga avgiften får då även omfatta kostnader för sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen.

4.3 Översyn av den nuvarande riskklassningsmodellen

4.3.1 Regeringsuppdrag 2017

Livsmedelsverket fick, i regleringsbrevet för myndigheten 2017, uppdrag att genomföra en översyn av riskklassningsmodellen och vid behov justera den. Vid justering skulle syftet vara att öka förståelsen för den livsmedelskontroll

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

som kontrollmyndigheterna ska utföra och avgifterna kopplade till denna kontroll samt skapa förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av modellen. I detta arbete skulle Livsmedelsverket beakta Statskontorets rapport 2015:171 och remissinstansernas synpunkter på rapporten.¹⁵

Utredningen från Statskontoret lyfter fram tre huvudsakliga problem med dagens riskklassningsmodell:

- Nödvändig kontroll utförs inte
- Kontrollavgifternas storlek varierar stort mellan olika kontrollmyndigheter både vad gäller timtaxa men också för företag med likartade verksamheter
- Avgiftsmodellen brister i begriplighet och legitimitet

Livsmedelsverkets arbete redogjordes i rapporten ”Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll”.¹⁶ I rapporten ingick ett första förslag på en ny modell för riskklassning av anläggningar i leden efter primärproduktion. Rapporten remitterades under sommaren 2018 och remissvaren sammanställdes och presenterades för Näringsdepartementet under hösten 2018. Livsmedelverket satte därefter en tidsplan som innebar att Livsmedelsverket skulle fortsätta utveckla modellen utifrån remissvaren under våren 2019 samt ta fram förslag på bestämmelser för hur modellen skulle kunna föreskrivas. Införandet av modell var då planerat att ske vid årsskiftet 2020/2021.

4.3.2 Nya krav på rapportering

I samband med ikraftträdandet av förordning (EU) 2017/625 så kom det under 2019 nya krav på inrapportering av kontrollresultat till EU-kommissionen. Detta regleras i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/723.¹⁷ För Sverige innebär detta att samtliga kontrollmyndigheters IT-stödsystem måste byggas om för att stödja en ny inrapportering till Livsmedelsverkets så kallade myndighetsrapportering.

Det finns en målsättning från Livsmedelverket att den nya modellen ska samordnas med myndighetsrapporteringen för att undvika att dubbla uppsättningar av information måste anges och hållas uppdaterade för varje verksamhet. För att kunna anpassa riskklassningen till de nya kraven på rapportering beslutade Livsmedelverket 2019 om en ny tidplan för införandet av en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll.

Enligt den nya tidplanen ska införandet av en ny modell och en ny myndighetsrapportering (ur vilken underlag till den årliga rapporten till Kommissionen inhämtas) vara harmoniserade.

¹⁵ Avgifter i livsmedelskontrollen - Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)

¹⁶ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, Dnr 2018/00787

¹⁷ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/723 av den 2 maj 2019 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 vad gäller den standardiserade förlaga som ska användas i medlemsstaternas årliga rapporter (Text av betydelse för EES.)

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

5 Utgångspunkter

Nedan beskrivs de grundprinciper som Livsmedelverket har utgått från vid framtagande av en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll.

- Modellen för riskklassning ska vara harmoniserad med den nya myndighetsrapportering och de krav som ställs på rapportering till EU-kommissionen.
- Modellen ska möjliggöra reducerad kontrollfrekvens genom tredjepartscertifiering.
- Modellen ska ge förutsättningar för att den offentliga kontrollen utförs regelbundet och med lämplig *riskbaserad* frekvens, och styra kontrollen dit den har störst effekt. Det innebär en förskjutning av kontrollresurser från sista led till tidigare led för att upptäcka och förebygga såväl hälsorisker som informationsbrister tidigare i livsmedelskedjan.
- Modellen ska ge en tillräcklig kontrollfrekvens för företag i tidigare led där det bedöms finnas risk för *avsiktliga överträdelser* av lagstiftningen. Detta för att vilseledande och bedrägligt förfarande ska kunna identifieras och stoppas tidigt i livsmedelskedjan innan livsmedlet sprids till många konsumenter.
- Föreskrifter ska tas fram för att öka möjligheterna till en mer enhetlig riskklassning i hela landet.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

6 Begrepp

Verksamhet

I den föreslagna modellen och föreskriften använder Livsmedelsverket begreppet verksamhet, och avser med det ett vidare begrepp där såväl anläggningar som övriga verksamheter enligt 23 § livsmedelsförordningen omfattas. Det innebär att Livsmedelsverket med begreppet verksamhet avser följande:

- livsmedelsanläggningar,
- anläggning för att tillverka snus och tuggtobak,
- anläggning för dricksvattenförsörjning,
- verksamheter som hänger samman med något led av tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Riskklassning

Kontrollmyndigheternas bedömning av verksameters behov av offentlig kontroll.

Verksamhetsutövare

Ett vidare begrepp än livsmedelsföretagare som omfattar dricksvattenproducenter och företag som producerar eller tillhandahåller snus och tuggtobak.¹⁸

¹⁸ Se prop. 2020/21:43, s 210.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7 Ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll – förslag

Förslag: Livsmedelsverket föreslår införande av en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll, som ersätter den befintliga vägledande riskklassningsmodellen.

Det ska finnas föreskrifter riktade till kontrollmyndigheterna, Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna, som sätter ramverket för riskklassning.

Modellen är harmoniserad med EU:s krav på rapportering och utformad för att ge ett bra underlag för planering och uppföljning av kontrollen i Sverige.

Modellen ger ett utfall i form av en lämplig och riskbaserad kontrollfrekvens för kontroll av såväl avsiktliga överträdelser som övriga risker.

Modellen är färdigställd och kan tillämpas från och med 2024.

Skälen till förslaget

En översyn har gjorts av dagens riskklassningsmodell och i Livsmedelverkets redovisade regeringsuppdrag 2018 framgår att det finns ett behov av att justera den nuvarande riskklassningsmodellen.¹⁹ Det förslag som Livsmedelverket nu tagit fram är resultatet av ett arbete som pågått under flera år men där utgångspunkterna ändrats i samband med införandet av förordning (EU) 2017/625 och nya krav på rapportering till EU kommissionen enligt förordning (EU) 2019/723 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/626 vad gäller den standardiserade förlaga som ska användas i medlemsstaternas årliga rapporter.

Den nya modellen syftar i första hand till att uppfylla kravet på en offentlig kontroll som utförs med en regelbunden och lämplig frekvens och där hänsyn tas till de faktorer som nämns i artikel 9.1 i förordning (EU) 2017/625. Den nya modellen kan användas av kontrollmyndigheterna för att fastställa behovet av kontroll för de verksamheter som de kontrollerar.

För att omhänderta kravet i artikel 9.2 i förordning (EU) 2017/625, som syftar till regelbunden offentlig kontroll för att identifiera eventuella avsiktliga överträdelser av gällande bestämmelser som begåtts genom

¹⁹ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, Dnr 2018/00787

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

bedrägligt eller vilseledande agerande, krävs ett bra underlag och omvärldsbevakning. Allt eftersom sådant underlag tas fram kan det i framtiden finnas behov av att justera modellen. Men redan nu ger den nya modellen möjlighet att planera för regelbundna kontroller med fokus på avsiktliga bedrägliga förfaranden eftersom modellen fångar upp behovet av kontroll avseende bestämmelser med koppling till konsumentens rätt till rättvisande information, spårbarhet och liknande, och inte endast hälsomässiga risker. Livsmedel som omfattas av särskilda krav påverkar kontrollbehovet för verksamheter i tidigare led och huvudkontor, till exempel genom tillägg av produktgrupper såsom skyddade beteckningar, handelsnormer, ”fri från” med flera.

Utfallet av modellen ger en genomsnittligt högre kontrollfrekvens jämfört med idag för verksamheter i tidigare led i livsmedelskedjan, till exempel grossister, samt för företag som utformar märkning och märker. Det kommer finnas vägledning för myndigheterna som visar kopplingen mellan aktivitet och vad som bör kontrolleras på respektive aktivitet. Det kommer också finnas vägledning kring vilka kontrollmetoder som är lämpliga för de olika aktiviteterna, till exempel i syfte att identifiera bedrägligt förfarande.

Modellen regleras genom föreskrift

För en enhetlig bedömning av liknande verksameters kontrollbehov och en mer likvärdig kontroll i Sverige så föreslår Livsmedelsverket att riskklassningen ska regleras i föreskrifter. Genom föreskrifterna blir det obligatoriskt för berörda kontrollmyndigheter, Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna, att ha en riskklassningsmodell som bygger på samma grundprinciper som Livsmedelsverkets nya föreslagna modell.

Detaljerna i den föreslagna nya modellen ligger av författningstekniska skäl utanför föreskrifterna och beskrivs i detta underlag. Det är Livsmedelsverkets målsättning att samtliga berörda kontrollmyndigheter väljer att implementera modellen i sin helhet för att möjliggöra en enhetlig riskklassning och likvärdig kontroll i Sverige, vilket efterfrågas av flera berörda intressenter. Därför har Livsmedelsverket valt att även koppla allmänna råd till föreskrifterna som framhåller att kontrollmyndigheterna bör använda Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll vid fastställande av verksamheternas kontrollfrekvens.

Läs mer om förslaget till föreskrifter och allmänna råd i ”Konsekvensutredning avseende Livsmedelsverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll” med dnr 2021/02501. Föreskriftsförslaget med tillhörande konsekvensutredning ska läsas ihop med detta underlag för en ökad förståelse för den helhet som Livsmedelverket önskar med det nya förslaget till modell för fastställande av kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Modellen är harmoniserad med rapportering till Kommissionen
EU-kommissionens nya krav på rapportering regleras i förordning (EU) 2019/723. Det är dock i vägledningen till förordningen, som det framgår hur rapporteringen ska gå till.²⁰ Enligt vägledningen så ska medlemsländerna i förekommande fall rapportera kontroll per verksamhetstyp som bedrivs inom en verksamhet, och inte per verksamhet. Med andra ord, om man i en verksamhet bedriver mer än en verksamhetstyp så ska kontrollen som sker av verksamheten rapporteras för varje verksamhetstyp.

Att harmonisera riskklassningen med rapporteringen har stora fördelar, särskilt för kontrollmyndigheterna. Genom att samma uppgifter utgör underlag för såväl rapportering som riskklassning minskar behovet av översättningsnycklar eller register som behöver hållas uppdaterade utifrån olika vägledningsdokument och liknande.

Det finns även andra fördelar med att riskklassningen är harmoniserad med rapporteringen, exempelvis så underlättar det för Livsmedelverkets uppföljningsarbete. Ett uppdrag som Livsmedelverket har är nämligen att följa upp livsmedelskontrollen och verka för att den är likvärdig och verkningfull. Med ett bra underlag med detaljerade data kan Livsmedelverket på ett bättre sätt utvärdera kontrollen och prioritera åtgärder som till exempel utbildningar, för att förbättra kontrollen där det behövs.

Modellens flexibilitet

Modellen är tänkt att vara flexibel med möjlighet för Livsmedelverket att ändra, lägga till eller ta bort "byggklossar" för till exempel nya typer av verksamheter, ändrade riskbedömningar och nya regler, utan att själva ramverket ändras. Sådana ändringar behöver ske centralt av Livsmedelverket och kommuniceras till samtliga kontrollmyndigheter.

Den nya modellen ska ersätta den nuvarande vägledning som finns för riskklassning av livsmedelsanläggningar och dricksvattenanläggningar, som beskrevs i avsnitt 4.2.²¹ Modellen är färdigställd och kan tillämpas från och med 2024.

²⁰ Kommissionens tillkännagivande med vägledning om hur man fyller i den standardiserade förlagan i bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/723 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 vad gäller den standardiserade förlaga som ska användas i medlemsstaternas årliga rapporter (2021/C 71/01).

²¹ Vägledningen går att finna på <https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/artikel/194/riskklassning-av-livsmedelsanlaggningar>

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.1 Berörda verksamheter och myndigheter

Förslag: Den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens omfattar planerad och regelbunden offentlig kontroll av de verksamheter som framgår av 23 § första stycket punkterna 1-8 och 11 i livsmedelsförordningen (2006:813).

Det innebär att följande *verksamheter* omfattas:

- livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion,
- anläggning för att tillverka snus och tuggtobak samt
- anläggning för dricksvattenförsörjning.

Myndigheter som berörs är Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna. Dessa myndigheter är behöriga myndigheter och utövar kontroll av ovan nämnda verksamheter.

Skälen till förslaget: Den nya modellen ska ersätta den nuvarande riskklassningsmodellen som gäller för livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion, inklusive anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak samt dricksvattenanläggningar, vilket beskrevs i avsnitt 3.1 om modellens tillämpningsområde.

Kontaktmaterialverksamheter som ingår i livsmedelsanläggningar undantas dock i dagsläget, vilket beskrevs i avsnitt 3.2. Livsmedelsverket avser dock återkomma i frågan om riskklassning av kontaktmaterialverksamheter.

Det är de behöriga kontrollmyndigheterna som har ansvar för att planera kontrollen, se till att den är riskbaserad och sker med en lämplig frekvens. De olika myndigheternas kontrollansvar framgår av livsmedelsförordningen (2006:813). Livsmedelsverket och de kommunala kontrollmyndigheterna ansvarar för kontrollen av livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion, med undantag för Försvarsmaktens anläggningar där FIHM ansvarar, vilket nämndes i avsnitt 3.2. De kommunala kontrollmyndigheterna ansvarar även för kontroll av produktion av snus och tuggtobak samt dricksvattenförsörjning.

7.2 Berörd kontroll

Förslag: Kontrollen som omfattas av den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens är regelbunden planerad kontroll, med stöd av livsmedelslagen och lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, av att berörda verksamheter lever upp till lagstiftningens krav, med undantag för de avgränsningar som redovisats i avsnitt 3.2.

Skälen till förslaget: Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll är ett

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

verktyg för att planera den regelbundna riskklassade kontrollen som ska utföras på de verksamheter som modellen omfattar. Riskklassningen ger ett underlag för hur mycket ordinarie kontroll som ska utföras i en verksamhet.

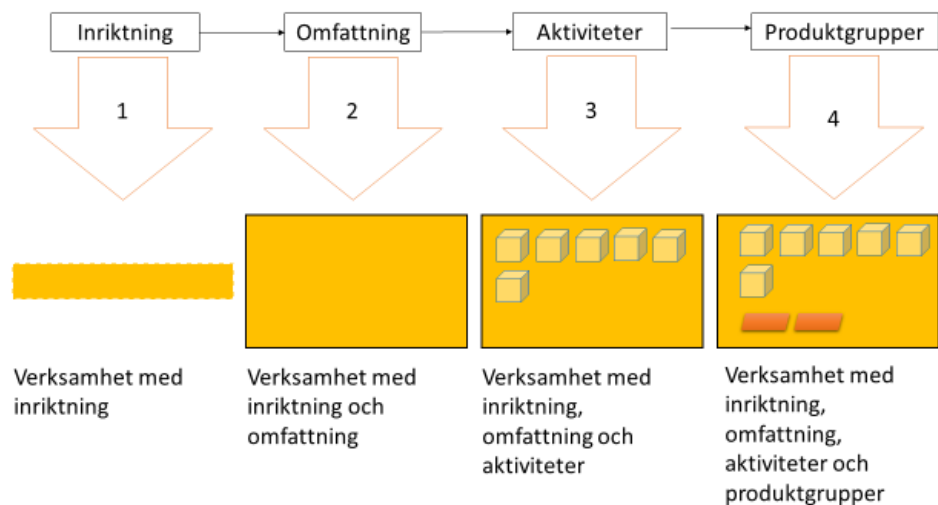
I avsnitt 3.2 beskrevs de kontroller som modellen inte omfattar.

7.3 Modellens delar

Förslag: Den nya modellen för att fastställa verksamheters kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll består av följande delar:

- inriktning
- omfattning
- aktiviteter
- produktgrupper

Modellen illustreras översiktligt i figur 2 nedan.



Figur 2. Översiktlig illustration av Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll.

1. Varje verksamhet har en huvudsaklig inriktning. Inriktningen illustrerar vi som "färgen på lådan". 2. Varje verksamhet har en omfattning. Omfattningen illustrerar vi som "storleken på lådan". 3. Varje verksamhet har minst en aktivitet. Aktiviteterna illustrerar vi som "klossar som ligger i lådan". 4. För vissa verksamheter är det också aktuellt med produktgrupper. Produktgrupper illustrerar vi som "etiketter".

Respektive del av modellen beskrivs i avsnitten 7.4 till 7.7 som följer nedan.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.4 Verksamheternas inriktning

Förslag: I den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens ska verksamheter riskklassas utifrån deras huvudsakliga inriktning.

Inriktningarna är:

- livsmedelsanläggningar i tidigare led,
- livsmedelsanläggningar i sista led,
- dricksvattenanläggning och
- huvudkontor

Skälen för förslaget: Genom att dela in verksamheter efter deras huvudsakliga inriktning underlättas den vidare riskklassningen. Beroende på typ av verksamhet och var i leverantörskedjan man befinner sig kan olika aktiviteter bli aktuella för kontrollmyndigheterna att kontrollera.

Begreppen ”tidigare led” och ”sista led” syftar på tillverknings- och distributionskedjan för livsmedel. Inriktningen *livsmedelsanläggningar i tidigare led* omfattar samtliga godkända anläggningar, som ofta kallas ”853-anläggningar”, och övriga livsmedelsanläggningar som huvudsakligen tillhandahåller livsmedel till andra livsmedelsanläggningar.

Livsmedelsanläggningar i sista led är anläggningar som tillhandahåller livsmedel till slutkonsument, till exempel restauranger och butiker.

Verksamheter i tidigare led når vanligen ut till en större marknad än verksamheter i sista led. Beroende på vilka aktiviteter en verksamhet bedriver så kommer behovet av men också fokus för kontrollen att se olika ut. Det är vanligt att verksamheter i tidigare led ansvarar för att utforma märkning, importera livsmedel eller liknande. Det är därför naturligt att de bestämmelser som är kopplade till dessa aktiviteter kontrolleras på verksamheten som bedriver aktiviteten eftersom det bidrar till en effektiv kontroll.

Verksamheter som är aktiva inom flera inriktningar ska i normalfallet klassas efter den inriktning som bedöms vara den huvudsakliga. Exempel på detta är ett bageri som levererar bröd till restauranger och butiker men också har en egen butik och/eller servering. I dessa fall ska verksamhetens inriktning sättas utifrån den huvudsakliga avsättningen av produkterna.

Verksamheter som registreras separat ska också riskklassas separat. Dricksvattenanläggningar ska till exempel alltid registreras och riskklassas som en separat verksamhet även om den hör till ett livsmedelsföretag.

Vilka olika inriktningar som finns i modellen illustreras i figur 3 nedan.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1



Figur 3. Varje verksamhet har en inriktning. "Vilken färg har lådan?"

7.5 Verksamhetens omfattning

Förslag: I den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens ska hänsyn tas till verksamhetens omfattning såtillvida att ju större spridning av livsmedel eller dricksvatten en verksamhet har desto större är behovet av kontroll.

Verksamhetens omfattning för livsmedelsanläggningar med inriktning tidigare led ska anges i *produktionsvolym/utgående volym* eller *årsarbetskrafter*.

Verksamhetens omfattning för livsmedelsanläggningar med inriktning sista led ska anges i antal *årsarbetskrafter*.

Verksamhetens omfattning för huvudkontor ska anges i *antal enheter*, antingen antal verksamheter som styrs från huvudkontoret eller antal produkter som huvudkontoret låter tillverka i sitt namn.

Verksamhetens omfattning för dricksvattenanläggningen ska anges i *volym av distribuerat dricksvatten*.

Skälen till förslaget: För att få till en riskbaserad kontroll behöver modellen inkludera inte bara de inneboende farorna med verksamhetens aktiviteter utan även hur många människor som kan drabbas negativt om livsmedlen inte är säkra eller om livsmedelsinformationen inte är korrekt. Verksamhetens omfattning ska spegla spridningen av livsmedel eller dricksvatten från en verksamhet och därmed människors exponering.

Det finns olika mått som kan användas för att beskriva en verksamhets omfattning. Dagens riskklassningsmodell använder sig av många olika storleksmått beroende på typ av anläggning, vilket beskrevs närmare i

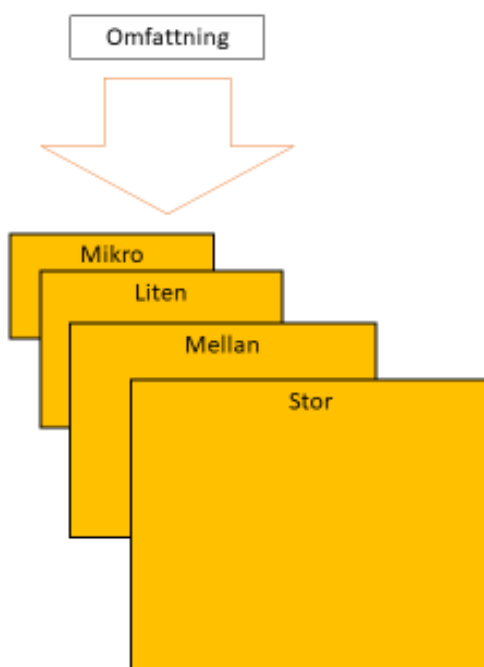
2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

avsnitt 4.2. Det finns en problematik i att ha många olika mått på verksamhetens omfattning. Till exempel kan det vara svårt att veta vilket mått som ska användas i de fall en verksamhet bedriver flera olika typer av aktiviteter parallellt. Ett sådant exempel kan vara en detaljhandelsanläggning som både har tillverkning av ost och andra mjölkprodukter, men också säljer sina produkter via REKO-ringar och serverar mat i sitt gårdscafé.²²

Det har också visat sig att de storleksklasser som används i den nuvarande modellen upplevs vara för många, och att vissa saknar praktisk relevans. Den nuvarande modellen gör också att storleken spelar större roll för behovet av kontroll än antalet ingående processer.²³ För att tona ner betydelsen av verksamhetens omfattning föreslås i den nya modellen en minskning i antalet nivåklasser för verksamhetens omfattning. Livsmedelverkets bedömning är att antalet aktiviteter och produktgrupper bör spela en större roll för kontrollbehovet än verksamhetens omfattning, vilket speglas i den nya modellen. Detta resonemang är även något som har lyfts fram i tidigare arbeten samt från bransch och kontrollmyndigheter.^{24 25} Ett minskat antal mått och nivåklasser för verksamheternas omfattning gör också modellen enklare.

Verksamhetens omfattning illustreras i figur 4 nedan.



Figur 4. Varje verksamhet har en omfattning. "Hur stor är lådan?"

²² Förkortning av begreppet "Rejäl Konsumtion" vilket innebär ett sätt att handla med lokalproducerad mat utan mellanhänder

²³ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, Dnr 2018/00787

²⁴ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, Dnr 2018/00787

²⁵ Referensgruppsmöten 2020.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.5.1 Livsmedelsanläggningar i tidigare led

Det mått som föreslås gälla för klassning av livsmedelsanläggningar i tidigare led inklusive anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak är *produktionsvolym/utgående volym* eller *årsarbetskrafter*.²⁶ För tillverkare i tidigare led är produktionsvolym angett som antal ton per år ett mått som oftast redan är väl känt av både kontrollmyndigheter och företag eftersom det används i den nuvarande riskklassningsmodellen. Det är också en uppgift som bör vara relativt enkel för företagen att räkna fram utifrån bland annat försäljningsstatistik.

Ett mått som också används i den nuvarande riskklassningsmodellen är antal ton ingående mängd mjölk per år för mejerier. Men eftersom det måttet inte säger hela sanningen om spridningen av de färdiga livsmedlen har Livsmedelsverket valt att använda den utgående produktionsvolymen som mått även för mejerier. För konsumtionsmjölk och andra flytande mejeriprodukter är oftast inkommande mängd mjölkråvara samma som utgående produktionsvolym av färdig produkt. Men för att producera ost så krävs betydligt mer inkommande mängd mjölkråvara för att producera ett kilo ätfärdig ost. Det är i detta fall istället volymen färdig ost som faktiskt beskriver spridningen av produkten.

Livsmedelsverket har övervägt att använda antal årsarbetskrafter som mått för alla verksamheter i tidigare led, då detta är ett redan känt mått som kan användas i dagens riskklassningsmodell, men i samband med de samråd som utfördes i januari 2021 har synpunkter kommit in från branschföreträdare och kontrollmyndigheter angående måttet årsarbetskrafter.²⁷

En nackdel med måttet årsarbetskrafter för tillverkningsanläggningar i tidigare led som branschföreträdare lyft fram är att det kan vara missvisande när det gäller exponering. I tillverkningsledet finns det anläggningar som producerar en stor volym livsmedel, det vill säga deras produkter har stor spridning, men antalet årsarbetskrafter är lågt då tillverkningen till största del är automatiserad. För dessa anläggningar passar producerade volymer istället bättre som mått eftersom det bättre speglar exponeringen.

En annan nackdel med årsarbetskrafter som mått som har lyfts fram är att det finns en risk att små företag inte väljer att utvecklas och anställa fler då risken att deras kontrollfrekvens ökar är stor om antal årsarbetskrafter används som en parameter för att beräkna kontrollbehovet.

Nackdelen med produktionsvolymen är dock att det inte heller speglar den faktiska exponeringen helt korrekt. Vissa livsmedel intas i små mängder och

²⁶ Med produktionsvolymen menas den utgående mängd (vikt) färdig produkt som produceras i verksamheten. Med hanterade volymer menas den mängd av livsmedel (vikt) som förvaras på eller passerar genom verksamheten.

²⁷ I samband med Livsmedelsverkets digitala samråd om den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll i januari 2021 så inkom synpunkter avseende bland annat storleksmättet.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

spridningen blir därmed stor även om volymen är liten. Trots detta så har Livsmedelsverket bedömt att producerade/utgående volymer är det bästa måttet för att beskriva verksamhetens omfattning för tillverkningsanläggningar i tidigare led.

För livsmedelsverksamheter som endast lagrar och/eller transporterar livsmedel ger dock måttet produktionsvolym/utgående volym inte en rimlig riskklassning. För dessa kommer verksamhetens omfattning enligt förslaget istället att mätas i årsarbetskrafter.

Förslaget innebär fyra nivåklasser för verksamhetens omfattning jämfört med dagens riskklassningsmodell som har sju storleksklasser. Tabell över de olika nivåklasserna i tidigare led finns i bilaga 2.

7.5.2 Livsmedelsanläggningar i sista led

Det mått som föreslås gälla för klassning av livsmedelsanläggningar i sista led är sysselsatta personer i verksamheten mätt som *årsarbetskrafter*.²⁸ Antal årsarbetskrafter kan appliceras till alla typer av verksamheter i sista led, oavsett vad de bedriver för aktiviteter. Det är ett mått som är väl känt av såväl kontrollmyndigheter som företag och uppgifterna bör vara enkla att få fram och räkna på.

För storhushåll används idag antal serverade portioner eller antal konsumenter som storleksmått. Nackdelen med detta mått är att det inte kan användas för verksamheter som bedriver flera aktiviteter samtidigt, till exempel ett bageri med såväl servering som butik.

Ett annat mått som skulle kunna vara aktuellt är ekonomisk omsättning. Fördelen är att det är uppgifter som i vissa fall går att få tag ifrån andra myndigheter då de är offentliga för aktiebolag. Nackdelen är dock att det inte speglar någon spridning av produkter och inte heller exponering. Det finns produkter som kostar mycket men inte är förknippade med någon större risk. Dessutom är det svårt att applicera måttet på kommunala verksamheter som skolkök och liknande.

Livsmedelverket bedömer att antal årsarbetskrafter är det mått som är bäst lämpat för att beskriva en livsmedelsanläggnings omfattning i sista led. Att endast ha ett mått för alla typer av verksamheter i sista led underlättar för såväl myndigheterna som företagen. Särskilt tydligt blir detta för de anläggningar som bedriver flera olika aktiviteter inom samma anläggning. Få mått minskar dessutom även här risken för olika bedömningar mellan de kontrollmyndigheter som ansvarar för att riskklassa verksamheterna.

Förslaget innebär fyra nivåklasser för verksamhetens omfattning jämfört med dagens riskklassningsmodell som har sju storleksklasser. Tabell över de olika nivåklasserna i sista led finns i bilaga 2.

²⁸ Med antal sysselsatta årsarbetskrafter menas antal tjänster omräknat till heltidstjänster.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.5.3 Huvudkontor

Det mått som föreslås för huvudkontor är *antal enheter*. Med ”enheter” avses dels verksamheter som styrs från huvudkontoret, till exempel butiker och restauranger, dels produkter som huvudkontoret låter tillverka i sitt namn.

Ett huvudkontor kan styra olika typer av livsmedelsverksamheter, från stora tillverkningsanläggningar till återförsäljning av färdigförpackade livsmedel. I vissa fall är det samma verksamhetsutövare, till exempel ett aktiebolag, som driver alla enheter i kedjan. I andra fall drivs enheterna som franchiseföretag. En del huvudkontor har inga enheter som de styr över, men istället ett eller flera varumärken som de låter tillverka hos andra livsmedelsföretagare.

Det har därför varit svårt att hitta ett bra mått för verksamhetens omfattning för huvudkontor. Antalet årsarbetskrafter på huvudkontoret har inte bedömts vara ett bra mått eftersom ett huvudkontor för en livsmedelskedja kan ha väldigt varierande personalstyrka beroende på vad som görs på huvudkontoret. Referensgruppen har framför allt lyft att säljkåren i vissa fall hör till huvudkontoret, och ibland inte.

Antalet enheter som styrs från huvudkontoret bedöms fungera som mått eftersom det speglar skillnaden i verksamheternas omfattning relativt väl för företag med likartade verksamheter, till exempel en restaurangkedja med fem enheter jämfört med en restaurangkedja med hundra enheter, eller ett företag som låter tillverka 500 olika produkter jämfört med ett företag som låter tillverka 5 olika produkter.

I dagens riskklassningsmodell finns inget förslag på hur man ska räkna ut kontrollbehovet för huvudkontor. Istället överlåter man åt de enskilda kontrollmyndigheterna att tilldela en lämplig kontrolltid utifrån verksamhet och omfattning.

Tabell över de olika nivåklasserna för huvudkontor finns i bilaga 2.

7.5.4 Dricksvatten

För dricksvattenanläggningar föreslås ett mått nämligen *volym av distribuerat dricksvatten per dygn* ($m^3/dygn$). Detta mått används också i den nuvarande riskklassningsmodellen.

Måttet lämpar sig väl eftersom dricksvatten är det enda livsmedel som tillhandahålls av dricksvattenanläggningar och kan konsumeras direkt från kranen utan behov av någon hantering. Det finns dessutom särskilda föreskrifter och kontroller med fokus på just dricksvatten vilket gör att det är naturligt med ett ”eget” mått som dessutom speglar exponeringen bra.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Dricksvattenproducenter är ansvariga för att säkerställa att det distribuerade dricksvattnet är rent och säkert. Ju mer producerad eller distribuerad volym av dricksvatten per dygn, desto större risk är det att fler konsumenter kan drabbas om dricksvattnet inte är säkert.

Förslaget innebär fem nivåklasser för verksamhetens omfattning jämfört med dagens riskklassningsmodell som har sex storleksklasser. Tabell över de olika nivåklasserna för dricksvattenanläggningar finns i bilaga 2.

7.6 Aktiviteter

Förslag: För att beräkna behovet av kontroll ska det för varje verksamhet, enligt den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens, anges de aktiviteter som bedrivs på verksamheten.

Varje aktivitet har en av Livsmedelsverket fastställd viktning, en kontrollpoäng, som visar på behovet av kontroll av aktiviteten.

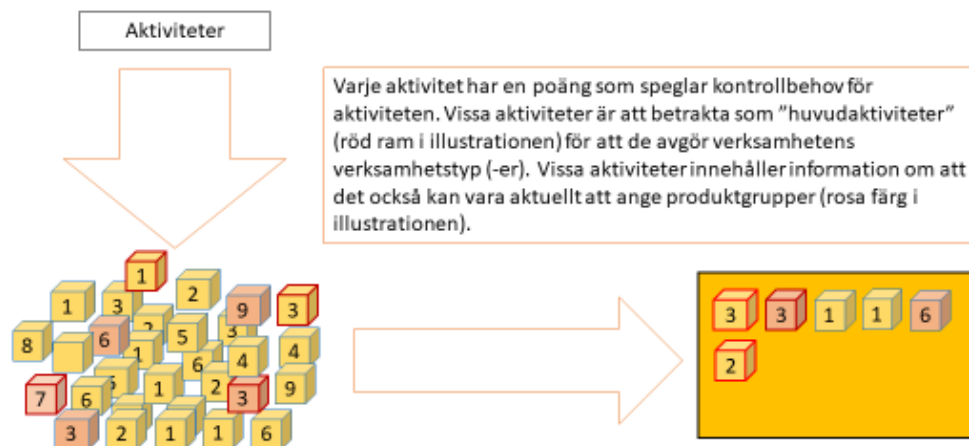
Skälen till förslaget: Det är vanligt att man inom en verksamhet bedriver flera olika typer av aktiviteter eller processer. Istället för att låta deras huvudsakliga aktivitet styra riskklassningen så föreslås att den nya riskklassningsmodellen tar hänsyn till *samtliga* aktiviteter som bedrivs i verksamheten. En *aktivitet* är något som sker i en verksamhet och till vilken det är förknippat risker och bestämmelser som styr och som företagaren behöver hantera respektive efterleva. Till varje aktivitet finns därför också ett behov av kontroll. Hur stort detta kontrollbehov är speglas av den kontrollpoäng som aktiviteten har.

Genom att riskklassa verksamheter utifrån aktiviteter ges en mer detaljerad bild av varje enskild verksamhet och vilka processer som bedrivs där. En sådan klassning tydliggör vilka riskerna är och vad kontrollen bör ha sitt fokus på.

Aktiviteter i en verksamhet illustreras i figur 5 nedan.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1



Figur 5. Varje verksamhet har minst en aktivitet. Aktiviteterna väljs från en lista. Det är olika listor för de olika inriktningarna. Ange alla aktiviteter som är aktuella för verksamheten. Man kan tänka att man lägger aktivitetsklossar i sin inriktningslåda.

Fördelen med att utgå från de enskilda aktiviteterna och inte enbart den övergripande verksamheten är att riskklassningen utgår från de aktiviteter som bedrivs och riskerna som är förknippade med dessa aktiviteter och inte vad en verksamhet kallas, till exempel ”butik” eller ”restaurang”. Till exempel aktiviteterna ”nedkylning” eller ”kylförvaring” har samma kontrollbehov oavsett om de sker på en butik eller på en restaurang. Modellen ger därmed en mer rättvis bedömning av kontrollbehovet i en föränderlig värld där det inte alltid är självklart om ett livsmedelsföretag ska anses vara till exempel en restaurang eller en butik. Det ska också belysa att det finns skillnader mellan butiker där vissa bedriver en liten verksamhet med få aktiviteter, till exempel endast hanterar förpackade torrvaror, medan det finns andra butiker som har flera olika aktiviteter och därmed även fler risker och större behov av kontroll.

Exempel 1: En livsmedelsbutik köper in färdigförpackade livsmedel via en grossist. Vissa av varorna är kylvaror. I denna butik kontrolleras att företagaren har rutiner för att säkerställa att livsmedlen har obligatoriska märkningsuppgifter på svenska, samt att kylförvaringen håller varorna tillräckligt kalla.

Exempel 2: En annan livsmedelsbutik bedriver flera aktiviteter. De lagar mat som kyls ned, förpackas och märks. De gör smörgåsar, sallader och tårter. De säljer oförpackat nötkött från sin köttdisk. De mal köttfärs som förutom till slutkonsument också säljs till några närbelägna restauranger. De har dessutom samma aktiviteter som den första butiken. Här inkluderas alla aktiviteter med kontrollbehov i riskklassningen, som också tydliggör vad som ska kontrolleras.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Med hjälp av den nya modellen får kontrollmyndigheterna ett detaljerat underlag som de kan använda i sin planering av kontrollen. Det kan också utgöra underlag för utsökningar, kontrollplaner, checklistor, revisioner, uppföljningar och liknande.

En lista med samtliga aktiviteter återfinns i bilaga 2.

7.6.1 *Aktiviteternas viktning*

Varje aktivitet har en ”kontrollpoäng” som speglar ett visst behov av kontroll. Det är Livsmedelverkets riskvärderare och sakkunniga som viktat aktiviteterna. Kontrollpoängen är därmed bestämd på förhand och inget som varje enskild inspektör räknar ut.

Poängen sätts med hänsyn till hälsomässiga risker, särskilda krav, till exempel krav på information, samt hur omfattande kontroll som behövs för att bedöma om regelverket är uppfyllt. De hälsomässiga riskerna väger tyngst genom att ha en högre maxpoäng än ”särskilda krav” eller ”omfattande kontroll”.

Hälsomässiga risker.

Poängen speglar om en aktivitet är förknippad med biologiska, fysiska eller kemiska risker och i så fall hur små respektive stora dessa risker är. Poängen kopplas till den risk som uppstår ifall aktiviteten inte fungerar. Det är således inte en bedömning av risker som följer av att slutprodukten är osäker.

Exempel 1: Mjök är en säker produkt när den är pastöriserad. Att pastöriseringen fungerar som den ska är en förutsättning för att slutprodukten ska bli säker. Kontrollen av pastöriseringen är därmed viktig för att minimera risken, och ”pastörisering” är en aktivitet med en hög poäng.

Exempel 2: En opastöriserad ost är en mindre säker produkt, även efter kontroll, vilket gör effekten av kontrollen mindre. Aktiviteten ”tillverkning av opastöriserad ost” har därför en lägre poäng.

En aktivitet som är förknippad med stora risker som kan minimeras med korrekt hantering behöver kontrolleras oftare eftersom risken för negativa effekter på människors hälsa är stor om något går fel.

Poängen är satt utifrån en jämförelse mellan riskerna som finns kopplat till de aktiviteter som listas för verksamheter inom *samma inriktning*. Det vill säga poäng för aktiviteter inom en inriktning ska inte jämföras med poäng som gäller för aktiviteter inom andra inriktningar.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Särskilda krav

Viktningen av aktiviteter, förutom hälsomässiga risker, speglar även huruvida aktiviteten är kopplad till särskilda bestämmelser såsom spårbarhet eller bestämmelser om konsumentens rätt till rättvisande information. Det finns mycket lagstiftning inom livsmedelsområdet som syftar till att tillgodose konsumentens rätt till rättvisande information. Det är därför viktigt att aktiviteter som bedrivs och som har tydlig koppling till sådana bestämmelser framhålls.

Förordning (EU) 2017/625 lyfter särskilt fram behovet av regelbundna kontroller för att minska risken för bedrägligt eller vilseledande beteende. Det nämns också specifikt att vid planering av kontrollen ska hänsyn tas till uppgifter som tyder på att konsumenterna sannolikt vilseleds, särskilt i fråga om livsmedels art, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprungsland eller härkomstplats, framställnings- eller produktionsmetod.²⁹ Ett sätt att uppfylla dessa bestämmelser är att för varje aktivitet tydliggöra, både genom kontrollpoäng och genom vägledning, huruvida det finns bestämmelser med koppling till konsumentens rätt till rättvisande information och vilka kontrollmetoder som bör användas för att upptäcka avsiktligt bedrägligt förfarande. Vägledningen är enklare att uppdatera än modellen för fastställande av kontrollfrekvens och kan snabbt anpassas till ny kunskap och information under förutsättning att modellen ger tillräcklig kontrollfrekvens för regelbunden kontroll för alla verksamheter.

Omfattande kontroll

Vissa aktiviteter berörs av bestämmelser som kräver mer omfattande kontroll. Är det till exempel en stor mängd rättsakter som behöver kontrolleras eller en lagstiftning som kräver en ingående granskning för att avgöra om reglerna efterlevs så kan kontrollen behöva mer tid. Ett sätt att synliggöra den extra tid dessa kontroller tar är att dessa aktiviteter har fått ett extra kontrollpoäng.

7.7 Produktgrupper

Förslag: För att beräkna behovet av kontroll enligt den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens ska det, för huvudkontor och livsmedelsanläggningar i tidigare led, tas hänsyn till ett ökat kontrollbehov som uppstår om man i verksamheten tillverkar, importerar eller utformar märkning för livsmedel som omfattas särskilda krav och regelverk, så kallade produktgrupper.

Varje produktgrupp har en kontrollpoäng som symboliserar behovet av kontroll.

²⁹ Artikel 9.1 b samt artikel 9.2 i förordning (EU) nr 2017/625

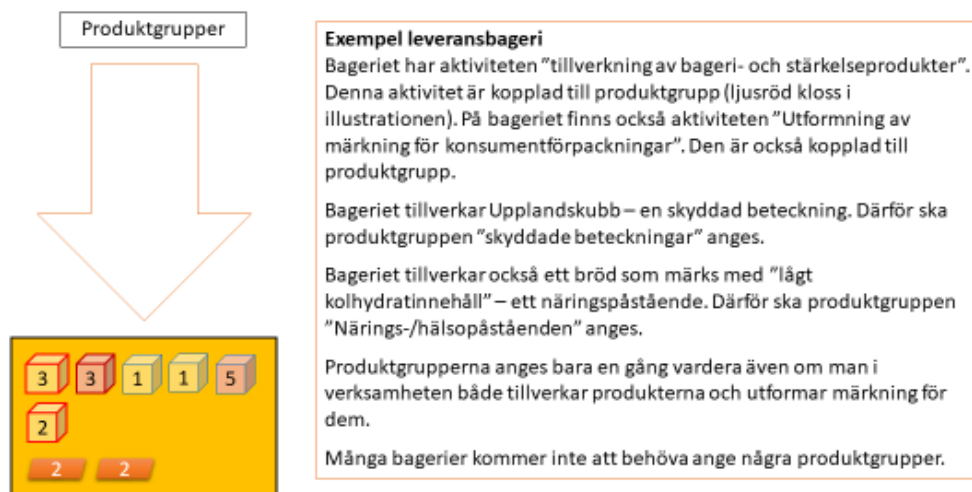
2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Skälen till förslaget: Det finns livsmedel som omfattas av särskilda bestämmelser eller är förknippade med särskilda faror eller risker, dessa kallas i den föreslagna modellen för produktgrupper. Exempel på produktgrupper är livsmedel med närings- och hälsopåståenden, skyddade beteckningar och kosttillskott. För verksamheter där dessa produktgrupper hanteras finns ett ökat behov av kontroll, vilket synliggörs i den nya modellen genom att verksamheter med produktgrupper får extra kontrollpoäng. En del av produktgrupperna är även viktiga för den årliga rapporteringen.

För livsmedelsanläggningar är det endast aktuellt med produktgrupper för de huvudsakliga inriktningarna huvudkontor och tidigare led. Detta beror på att dessa verksamheter i de flesta fall har en större spridning av livsmedel än verksamheter i sista led har. Genom att kontrollen av produktgrupper fokuseras i tidigare led så kan eventuella avvikelser som upptäcks stoppas innan produkterna når verksamheter i sista led. Detta kan ge en mer effektiv och verkkningsfull kontroll. För verksamheter i tidigare led och huvudkontor är produktgrupperna kopplade till aktiviteterna tillverkning, import och införsel samt utformning av märkning och annan livsmedelsinformation. För flera av produkterna finns det anmälningsplikt före utsläppande på marknaden. Även anmälningsplikten begränsas till tillverkning, import och införsel av livsmedlen.

Produktgrupper i en verksamhet illustreras i figur 6 nedan.



Figur 6. I de fall en eller flera aktiviteter har en markering att man ska välja produktgrupper ska man när så är relevant ange dessa. "Vilka etiketter".

En lista med samtliga produktgrupper återfinns i bilaga 2.

7.7.1 Produktgruppernas viktning

Varje produktgrupp har en kontrollpoäng som speglar ett visst behov av kontroll. Det är Livsmedelverkets riskvärderare och sakkunniga som viktat

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

produktgrupperna. Poängen för produktgrupper som hör till huvudsaklig inriktning tidigare led samt huvudkontor är satt utifrån samma principer som poängen för aktiviteter, det vill säga med hänsyn till hälsomässiga risker, krav på information samt omfattande kontroll. De hälsomässiga riskerna väger tyngst i poängsättningen. Se avsnitt 7.6.1 ovan.

7.8 Kontrollbehov och frekvens

Förslag: Den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens används för att beräkna en verksamhets kontrollbehov och ger ett utfall i en så kallad kontrollfrekvens. Kontrollfrekvensen består av det antal kontrolltillfällen per fem år som en verksamhet ska tilldelas.

Den lägsta kontrollfrekvensen är en kontroll per fem år och den högsta är 40 kontroller per fem år, det vill säga åtta kontroller per år.

Kontrollbehovet ser olika ut för de olika inriktningarna. Den nya modellen ger generellt ökad kontrollfrekvens i tidigare led och för dricksvattenanläggningar och generellt minskad kontrollfrekvens i sista led.

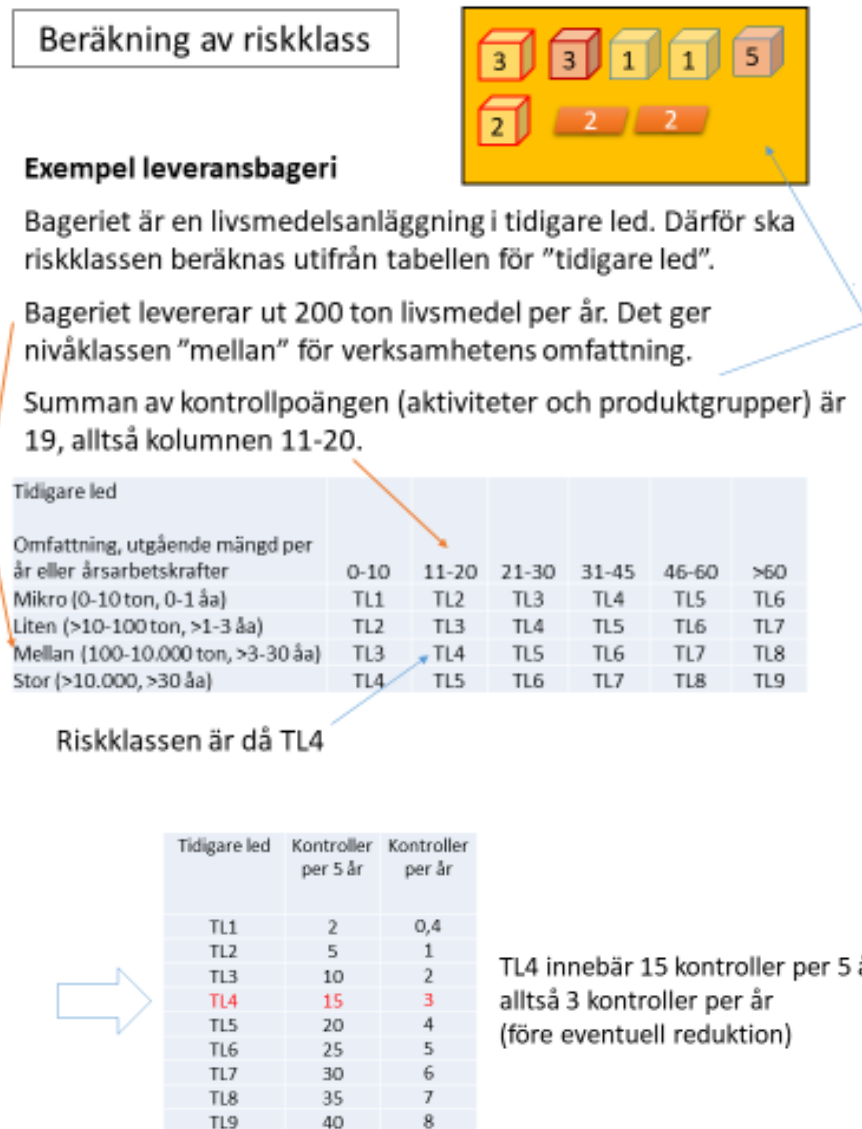
Skälen till förslaget: Den nya modellen ska visa ett kontrollbehov uttryckt i frekvens. Detta följer bestämmelserna i förordning (EU) 2017/625 och förhoppningen är att det även ska bidra till en mer enhetlig kontroll i landet.

Förslaget innebär en frekvens på mellan en kontroll var femte år och 40 kontroller per fem år, det vill säga åtta kontroller per år. Livsmedelverket ser att det finns ett behov av att kunna ha en mycket låg kontrollfrekvens för verksamheter som förknippas med mycket låga risker och där begränsad mängd lagstiftning är tillämplig vilket sammantaget ger ett mycket lågt kontrollbehov. Exempel på sådana verksamheter är kiosker, butiker med bara förpackade livsmedel och mottagningsköken i den minsta nivåklassen. Istället för en så kallad nollklass, som bland annat tillämpas i Finland, så föreslår Livsmedelverket en möjlighet till en kontroll var femte år, dvs "våldigt sällan-kontroller". Att använda sig av samma tidsperiod för alla riskklassade verksamheter underlättar uppbyggnaden och förståelsen för modellen och därför har även de verksamheter som kontrolleras ofta en frekvens uttryckt i antal kontroller per fem år.

Exempel på beräkning av riskklass och kontrollfrekvens för en verksamhet illustreras i figur 7 nedan.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
 Saknr 3.1.1



Figur 7. Exempel på beräkning av en verksamhets riskklass och kontrollfrekvens. Exemplet visar hur man använder de olika tabellerna samt hur summan av poängen från aktiviteter och eventuella produktgrupper kombinerat med verksamhetens omfattning ger en riskklass och ett utfall i en kontrollfrekvens som anger hur många kontroller per fem år som en verksamhet ska ha.

Kontroller som görs med anledning av konstaterade eller misstänkta avvikelser, alltså kontroller som ursprungligen inte var planerade, ska hanteras separat från den planerade riskklassade kontrollen, vilket också beskrevs i avsnitt 3. Dessa kontroller respektive händelsestyrda kontroller ingår inte i den planerade riskklassade tiden och därför får sådana kontroller inte utgöra en grund för att korrigera den planerade kontrollfrekvensen för en verksamhet.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.8.1 Kontrollfrekvens för livsmedelsanläggningar

Utfallet av den nya modellen skiljer sig mot dagens riskklassningsmodell så till vida att kontrollresurserna för livsmedelsanläggningar i sista led generellt sett minskar medan motsvarande resurser för livsmedelsanläggningar i tidigare led samt dricksvattenanläggningar generellt ökar.

Verksamheter i tidigare led når vanligen ut till en större marknad än verksamheter i sista led. Eftersom marknaden för anläggningar i tidigare led är större kommer också fler konsumenter att bli berörda om något går fel. Risken för en allvarlig konsekvens är därför större än om spridningen hade varit mindre. Detta är en viktig anledning till att genom den nya modellen se till att verksamheter i tidigare led får en ökad kontrollfrekvens.

Det har även under de senaste åren framkommit uppmärksammade fall av bedrägligt förfarande i tidigare led. Det handlade då om allvarligt fusk med kött. Detta är en viktig anledning till att den nya modellen ger verksamheter i tidigare led en ökad kontrollfrekvens.

Beroende på vilka aktiviteter som förekommer i en verksamhet kommer behovet av, men också fokus för, kontrollen att se olika ut. Det är vanligt att verksamheter i tidigare led ansvarar för aktiviteterna att utforma märkning, importera livsmedel eller liknande. Det bör därför vara naturligt att de bestämmelser som är kopplade till dessa aktiviteter kontrolleras på den verksamhet som faktiskt bedriver aktiviteten. När vi bedriver rätt kontroll på rätt plats i livsmedelskedjan kan vi också få till en effektivare kontroll. Vissa aktiviteter kommer alltid att behöva kontrolleras i sista led, till exempel hygien och verksamhetens egen märkning och allergiinformation. Om avvikelser konstateras ska det följas upp genom en kontroll som ursprungligen inte var planerad och som ligger utanför den riskklassade frekvensen. Detta gäller oavsett om det sker i tidigare eller sista led.

Genom att förskjuta en del kontrollfrekvens från sista led till tidigare led kan kontrollen bli effektivare och mer ändamålsenlig. Fler problem kan förhoppningsvis upptäckas tidigare i livsmedelskedjan vilket gör större nytta för både företag och större andel slutkonsumenter.

Det här innebär dock inte att Livsmedelsverket bedömer risken för bedrägligt förfarande i sista led som mindre. Men konsekvenserna av eventuellt bedrägligt förfarande blir mindre om det sker i sista led eftersom spridningen är mindre i sista led och färre konsumenter blir drabbade.

Livsmedelverket har även gjort en jämförelse av den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll med de riskklassningsmodeller som tillämpas i Finland och Danmark. Det har vid denna jämförelse visat sig att den kontrollfrekvens som den nya modellen föreslår till stor del liknar den riskklassade frekvensen som dessa länder har. Danmark och Finland har också en lägre

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

kontrollfrekvens i sista led. Även för verksamheter i tidigare led, till exempel tillverkningsanläggningar som kräver godkännande, har Danmark och Finland en högre kontrollfrekvens, även om Danmark ligger något lägre i sin kontrollfrekvens än frekvensen i vår föreslagna modell. För mer detaljerad jämförelse och testklassning se bilaga 1.

7.8.2 Dricksvatten

Utfallet av den nya modellen visar en ökning av kontrollfrekvens för dricksvattenanläggningar jämfört mot dagens riskklassning, förutom för de som producerar mindre än 10 m³/dygn. För de allra flesta mindre anläggningar, till exempel caféer och restauranger med egen brunn, kommer den nya modellen ge samma kontrollfrekvens som dagens riskklassning. För detaljerad jämförelse och testklassning se bilaga 1. Eftersom Sverige jämför dricksvatten med livsmedel, vilket inte Danmark och Finland gör, har ingen jämförelse med dessa länders riskklassningsmodeller gjorts.

Det finns ett behov av en ökad kontrollfrekvens för dricksvattenanläggningar, till exempel har de nationella regler som ger ökad skydd till dricksvattenanläggningar utökats de senaste åren utan att riskklassningsmodellen tagit hänsyn till detta. Redan innan förändringarna av reglerna resulterade modellen i låga riskpoäng och låga kontrolltider. På grund av detta sker kontrollen av dricksvattenanläggningar i väldigt liten omfattning. I takt med att reglerna utökats har underskottet av operativ kontroll blivit allt större jämfört med behovet. Att dricksvattenanläggningar kontrolleras regelbundet är av stor betydelse för både säkerheten men också ur ett beredskapsperspektiv. De anläggningar som hittills fått störst andel kontroll är av naturliga skäl producenter av dricksvatten. Men brister i distributionen av dricksvattnet där alltför lång utbyttestakt, eftersatt underhåll och akuta läcklagningar är viktiga riskfaktorer att beakta fortsättningsvis. I Livsmedelsverkets rapport ”Dricksvatten och mikrobiologiska risker” från 2005 framgår att ca 40% av de dricksvattenburna utbrott som inträffade mellan 1995 och 2003 berodde på förorening under distributionen.

Nya regler gällande faroanalys och upprättande av undersökningsprogram baserad på faroanalysen ställer också högre krav på kontrollen jämfört med tidigare. Särskilt eftersom både faroanalysen och undersökningsprogrammet ska fastställas av kontrollmyndigheten, en uppgift som kräver mer tid och resurser. Enligt den konsekvensutredning som genomfördes i samband med att de nya reglerna togs fram beräknades ett ökat kontrollbehov per anläggning till mellan en och åtta timmar, beroende på om anläggningen har en faroanalys sedan tidigare eller inte.

Kontroll av åtgärder mot sabotage och skadegörelse sker i dagsläget inte så systematiskt som krävs och denna uppgift bör uppmärksammas tydligare i den nya modellen. Detta påverkar alla dricksvattenanläggningar som omfattas av lagen om allmänna vattentjänster och som producerar eller tillhandahåller dricksvatten till mer än 2000 personer.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.8.3 Huvudkontor

Som tidigare nämnts ges ingen kontrolltid för huvudkontor i dagens riskklassningsmodell. Istället uppmanas varje kontrollmyndighet att uppskatta kontrollbehovet utifrån verksamhet och omfattning. Det finns dock ett samarbete mellan några kommuner med många huvudkontor och Livsmedelsverket, som har tagit fram en modell för att räkna ut kontrollbehovet. Modellen tillämpas av ett flertal kommuner med huvudkontor. I de flesta fall kontrolleras huvudkontoren genom en revision varje eller vartannat år.

Den nya modellen kommer att ge tätare kontroller för stora huvudkontor, upp till fem per år. Rekommendationen är att vissa kontroller kan utföras på distans, till exempel kontroll av märkning, eller i samband med kontrollbesök på enheter som ingår i den kedja som styrs från huvudkontoret, till exempel för att verifiera uppgifter som lämnats av personal på huvudkontoret. För mer detaljerad jämförelse och testklassning se bilaga 1.

7.8.4 Kontrollernas tidsåtgång

Hur mycket tid en kontroll kräver kan bero på flera faktorer, till exempel valet av kontrollmetod, kontrollens syfte, den fysiska utformningen av verksamheten och typen av verksamhet. Exempelvis kräver revisioner av huvudkontor eller grossister vanligen mer tid för genomförande och förberedelser än en inspektion av en liten kiosk med enbart förpackade livsmedel.³⁰

Livsmedelverket anser att det bör finnas riktvärden för genomsnittlig kontrolltid. Att ha riktvärden som varje kontrollmyndighet kan utgå ifrån minskar risken för stora variationer mellan olika myndigheter vad gäller såväl myndigheternas egna resurser, i form av inspektionstid, som företagets kostnader för kontrollen.

Syftet med den nya modellen är att kontrollfrekvensen ska vara styrande. Men inom ramen för kontrollfrekvensen kan dock en kontrollmyndighet göra längre respektive kortare kontroller. En verksamhet som ska kontrolleras tre gånger årligen skulle till exempel kunna få en längre revision och två kortare skrivbords- eller besökskontroller under samma år. Totalt sett planerar myndigheten för tre kontroller per år men kontrollernas utformning och tid, och därmed debitering, skiljer sig åt mellan varandra. Det ingår inte i riskklassningsprojektets uppdrag att ta fram ett riktvärde för kontrolltid, men detta är något som Livsmedelsverket arbetar med att ta fram utanför detta projekt vilket beskrevs under avsnitt 3 om avgränsningar.

³⁰ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, Dnr 2018/00787

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.9 Reducerad kontrollfrekvens

Förslag: Det ska, i den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens, finnas möjlighet för verksamheter att få en reducerad/lägre kontrollfrekvens.

Reduktion av kontrollfrekvensen ska vara möjlig när kontrollmyndigheten utifrån erfarenhet bedömer att verksamhetsutövaren visar på god regelefterlevnad med hänsyn tagen till tidigare resultat av offentlig kontroll. En bedömning av om god efterlevnad föreligger ska göras då två kontroller har genomförts vid en verksamhet under en period om minst tolv månader.

Reduktion av kontrollfrekvensen ska också ges då verksamheten innehar en tredjepartscertifiering granskad och listad av Livsmedelsverket.

Reduktion ska beslutas av ansvarig kontrollmyndighet utifrån de kriterier som Livsmedelverket listar.

Reduktion görs genom att en anläggnings bedömda kontrollbehov uttryckt i riskklass sänks från en högre riskklass till en lägre. Maximal reduktion är en förflyttning två riskklasser, en för god efterlevnad och en för tredjepartscertifiering.

Den lägsta möjliga frekvensen för anläggningar i tidigare led och dricksvattenanläggningar är dock två kontroller på fem år. För övriga verksamheter är det en kontroll på fem år.

Skälen till förslaget: Av förordningen (EU) 2017/625, framgår att både företagens historiska regelefterlevnad och den förväntade efterlevnaden ska inverka på kontrollen. Hänsyn ska även tas till resultatet av de egenkontroller som aktörerna utfört, eller som tredje part utfört på deras begäran, inklusive privata kvalitetssäkringssystem där så är lämpligt. I enlighet med förordning (EU) 2017/625 föreslår Livsmedelverket att det ska finnas två, av varandra oberoende, möjligheter för livsmedelsföretagare och andra verksamhetsutövare att få reducerad kontrollfrekvens nämligen genom:

- förväntad god efterlevnad med hänsyn till tidigare resultat av offentlig kontroll.
- förväntad god efterlevnad av lagstiftningen genom att verksamheten har en relevant tredjepartscertifiering.

7.9.1 Förväntad god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen med hänsyn till tidigare resultat av offentlig kontroll

Inom livsmedelskontrollen finns det idag möjligheter till reducerad kontroll för företag utifrån myndighetens erfarenhet av deras regelefterlevnad genom den så kallade erfarenhetsmodulen som beskrevs i avsnitt 4.2.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Enligt Livsmedelverkets föreslagna föreskrifter så ska en lägre kontrollfrekvens ges till en verksamhet vid god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen. En bedömning av om god efterlevnad föreligger ska göras då två kontroller har genomförts vid en verksamhet under en period om minst tolv månader. Vad som är god efterlevnad kan bedömas olika från kontrollmyndighet till kontrollmyndighet. Ett sätt att bedöma god efterlevnad kan till exempel vara att se till följande:

Om en verksamhet inte har varit föremål för ett lagakraftvunnet beslut om åtgärd enligt artikel 138 i förordning (EU) 2017/625

1. under de senaste tolv månaderna, och
2. med anledning av kontrollresultatet vid de senaste två kontrollerna.

Exempel: En nyregistrerad verksamhet har en kontrollfrekvens på tre kontroller per år. När samtliga kontroller är genomförda har det gått 12 månader. Ingen av kontrollerna ledde till några myndighetsåtgärder och ett nytt beslut om kontrollfrekvens kan fattas, nu med reduktion.

Reduktionens storlek

- Reduktion för god regelefterlevnad kan endast göras i ett steg, det vill säga en förflyttning från en högre riskklass till en lägre. Fler kontroller utan myndighetsåtgärder föranleder med andra ord inte ytterligare sänkning av kontrollfrekvensen.
- Enligt modellen kan kontrollfrekvensen inte sänkas så att den blir lägre än en kontroll per fem år, eller två kontroller per fem år för tidigare led och dricksvattenanläggningar.
- Om en verksamhet med reducerad kontrollfrekvens inte längre kan anses ha god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen, till exempel genom att verksamheten har blivit föremål för myndighetsåtgärder, är reduktion inte längre aktuellt. I dessa fall ska ett nytt beslut om kontrollfrekvens fattas där kontrollfrekvensen återgår till den högre kontrollfrekvens som var aktuell före reduktionen.

I Livsmedelverkets förslag på ny modell för fastställande av kontrollfrekvens kommer endast reduktion av kontrollfrekvensen från normalläget till en lägre riskklass att vara möjlig. Nuvarande erfarenhetsklass C tas därmed bort i det nya förslaget. Enligt förordning (EU) 2017/625 så kan myndigheten beordra att verksamheter blir föremål för ökad kontroll på grund av bristande efterlevnad enligt artikel 138.2f, det vill säga en bedömning som måste göras i varje enskilt fall och som ligger utanför modellen.

7.9.2 Förväntad god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen genom tredjepartscertifiering

Ett sätt för företag att arbeta proaktivt och hantera riskerna i sin verksamhet är att använda sig av certifieringssystem. Företag som är certifierade enligt ett kravdokument, vanligen en standard, som täcker relevant lagstiftning kan

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

ge myndigheten anledning att förvänta sig en hög grad av regelefterlevnad även om myndigheten saknar historiska uppgifter om verksamheten.

För att en certifiering ska möjliggöra reduktion av kontrollfrekvens ska den uppfylla vissa grundläggande kriterier uppsatta av Livsmedelverket. Dessa grundläggande kriterier, som senare kommer kompletteras med mer detaljerade kriterier, är följande:

- verksamheten är tredjepartcertifierad av ett certifieringsorgan, ackrediterade för uppgiften i enlighet med förordning (EG) nr 765/2008,³¹
- certifieringsordningen/standarderna inklusive kravdokument och dess lämplighet för ändamålet är granskad och upptagen i Livsmedelsverkets förteckning,
- livsmedelsföretagaren eller annan verksamhetsutövare innehar och har visat upp ett giltigt certifikat för kontrollmyndigheten.

Reduktionens storlek

- Reduktion för certifiering kan endast göras i ett steg, det vill säga en förflyttning från en högre riskklass till en lägre. Detta gäller även om verksamheten är certifierad enligt mer än en av de listade certifieringsordningarna.
- Kontrollfrekvensen ska inte sänkas så att den blir lägre än en kontroll per fem år, eller två kontroller per fem år för tidigare led och dricksvattenanläggningar.
- Om en verksamhet med reducerad kontrollfrekvens inte längre har ett giltigt certifikat ska kontrollfrekvensen återgå till den högre kontrollfrekvens som var aktuell före reduktionen.

Förslaget innebär att ett ackrediteringsorgan, i Sverige är det myndigheten Swedac, genomför en granskning och godkännande av certifieringsorgan i samband med att certifieringsorganet ansöker om att bli ackrediterad för en viss standard. När ett certifieringsorgan blivit ackrediterat följs deras arbete upp genom tillsyn från ackrediteringsmyndigheten. Vid tillsyn kontrolleras bland annat certifieringsorganets rutiner, opartiskhet och kompetens. Certifiering under ackreditering ger således ett system som bygger på opartiskhet, öppenhet samt transparens, kompetenssäkring och uppföljning av ett regelverk som följer internationella avtal och WTOs principer för multilateral handel.³²

Trots kravet på tredjepartscertifiering under ackreditering så kommer samtliga standarder att granskas av Livsmedelverket innan de kan utgöra en grund för reduktion av verksamhetens kontrollfrekvens. Denna granskning blir däremot inte lika omfattande i och med att en acceptansbedömning redan har skett av ackrediteringsmyndigheten. Livsmedelverket kan istället

³¹ Förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93

³² [WTO | What is the WTO? - What we stand for](#) och [Kvalitetsinfrastruktur - Swedac](#)

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

fokusera på kriterier såsom huruvida certifieringsordningen omfattar livsmedelslagstiftningens bestämmelser.

Förstapartsbedömning innebär vanligen att företagen kan ange att de följer en viss branschriktlinje, aktuell för sin bransch. Andrapartsbedömning är vanligen en revision som kund gör av leverantör för att säkerställa att denne lever upp till vissa krav kunden ställt. Kravdokumentet i detta fall är således leverantörsavtalet. Dessa alternativ skulle möjliggöra att fler kravdokument, standarder men även branschriktlinjer, leverantörsavtal med flera, skulle kunna utgöra grund för reduktion av kontrollfrekvensen. Det medför att fler framförallt mindre företag kan få ta del av reduktionen. Nackdelen med en sådan lösning är dock att granskningen Livsmedelsverket behöver göra av kravdokument samt de uppföljande revisioner som krävs av certifieringsorgan blir mycket mer omfattande. Förslaget skulle också innebära en minskad opartiskhet mellan parterna, revisionsledare och företaget som revideras, och objektiviteten skulle kunna ifrågasättas i kontrollen som görs. Livsmedelsverket har därför bedömt att kraven i artikel 9.1 d i förordning (EU) 2017/625, om att ta hänsyn till andra kontroller som görs hos aktörerna, uppfylls bäst genom att reduceringen vilar på tillförlitligheten av tredjepartskontroller genomförda av ackrediterade certifieringsorgan.

Interna kontroller, andrapartsbedömningar och dylikt kommer således inte att kunna ge reducerad kontrollfrekvens enligt dessa villkor. Däremot ökar de förmodligen verksamheternas chans till att ha god efterlevnad och därmed kunna få reduktion enligt villkoren beskrivna i 7.10.1.

Att bygga upp systemet med granskning av certifieringsordningar kommer att ske under 2022 och 2023.

7.9.3 Maximal sammanlagd reduktion

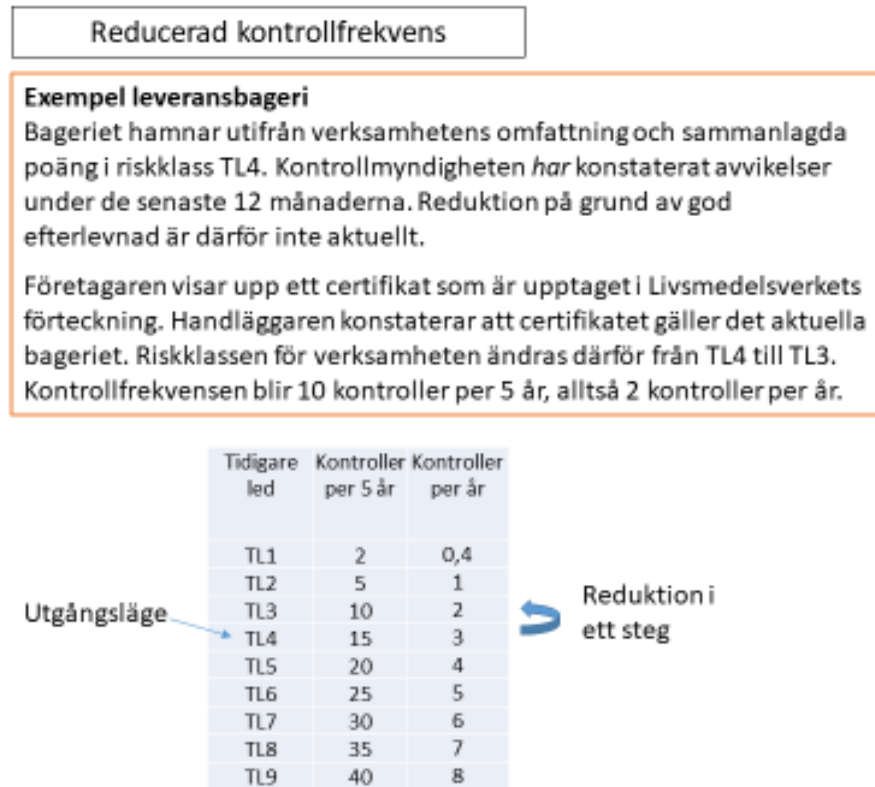
Kontrollmyndigheten behöver utgå från verksamhetens huvudsakliga inriktning och den beräkningstabell som gäller för denna inriktning för att beräkna reduktionen. För såväl reduktion genom god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen som reduktion genom tredjepartscertifiering gäller att verksamheten förflyttas från en högre riskklass till en lägre riskklass. Verksamheter som är både tredjepartscertifierade och uppfyller kriterierna som gäller för god regelefterlevnad ska få maximal reduktion, vilket är en förflyttning med två riskklasser från den ursprungliga riskklassen.

Den lägsta möjliga frekvensen för verksamheter i tidigare led och dricksvattenanläggningar är två kontroller på fem år. För övriga verksamheter är det en kontroll på fem år. Detta innebär att verksamheter i lägsta riskklass som redan från början har ett lågt kontrollbehov inte får möjlighet till någon reduktion utan ligger kvar på sin frekvens trots certifiering eller återkommande god regelefterlevnad.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Reduktionen fastställs av den ansvariga kontrollmyndigheten. Ett exempel på hur reduktion skulle kunna gå till i den föreslagna nya modellen återfinns i figur 8 nedan.



Figur 8. Exempel på hur reduktion av kontrollfrekvens kan gå till. Verksamhetens kontrollfrekvens sänks i ett steg från utgångsläget.

7.9.4 Reduktioner oberoende av varandra

De två ovan beskrivna och föreslagna möjligheterna till reducerad kontrollfrekvens ska tillämpas oberoende av varandra.

Det innebär att följande situationer kan uppstå om förutsättningarna för reducering upphör att finnas avseende en av grunderna:

- Kontrollmyndigheten bedömer att ett företag har en god efterlevnad av livsmedelslagstiftningen men företaget förlorar sitt certifikat genom att standarden inte uppfylls. Endast reducering för god efterlevnad ges eller behålls.
- Kontrollmyndigheten bedömer att ett företag inte längre har god regelefterlevnad och förlorar därför sänkt kontrollfrekvens på den grunden. Samtidigt innehar företaget ett giltigt certifikat för tredjepartscertifiering. Endast reducering för tredjepartscertifiering ges eller behålls.
- Kontrollmyndigheten bedömer att ett företag inte längre har god regelefterlevnad parallellt som certifieringsorganet drar in certifikatet.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Därmed förvinner båda förutsättningarna för reducerad kontrollfrekvens.

Det finns flera skäl till varför Livsmedelsverket föreslår att dessa två möjligheter till reducerad kontrollfrekvens ska vara oberoende av varandra.

Även om det finns många likheter mellan den offentliga kontrollprocessen och certifieringsorganens revisionsprocess så kan det finnas en hel del skillnader, även mellan standarder, i hantering och bedömningar av avvikelser och sanktioner samt beslut om när certifikat dras tillbaka. Att certifieringen sker av en oberoende tredjepart, som är ackrediterad för uppgiften, är den tillförlitlighet som reduktionen ska vila på.

Reducerad kontrollfrekvens med anledning av god efterlevnad handlar om att kontrollmyndigheten har konstaterat god efterlevnad av lagstiftningen. Reduceringen med anledning av tredjepartscertifiering bygger på att företagen följer en av Livsmedelsverket granskad och listad standard. Standarden har bedömts innehålla krav som bygger på livsmedelslagstiftningen, men bedömningen och certifieringen görs av certifieringsorganet. Om reduktionen för tredjepartscertifiering skulle dras in automatiskt och omedelbart till följd av till exempel en konstaterad avvikelse av kontrollmyndigheten, utan att certifieringsorganet får göra sin egen bedömning och hantering, så kan företaget bli dubbelt bestraffat.

Genom att de båda möjligheterna till reduktion är oberoende av varandra så ökar enhetligheten i bedömningarna bland Sveriges kontrollmyndigheter. Kontrollmyndigheterna ska endast kontrollera om det finns ett giltigt certifikat. Om det gör det ska det räcka för att företaget ska få lägre kontrollfrekvens.

Myndigheterna ska följa upp bristande efterlevnad som de har konstaterat vid en planerad kontroll, och om ett företag har återkommande bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen kan myndigheten besluta om ökad eller systematisk kontroll. Om ett företag trots återkommande bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen i den offentliga kontrollen behåller sitt certifikat så ligger ansvaret för att eventuellt dra tillbaka certifikatet på certifieringsorganet.

Antalet företag med eventuell avsaknad av överensstämmelse mellan de två reduceringsmöjligheterna bör enligt Livsmedelsverkets bedömning vara mycket få. Överhuvudtaget är det totala antalet certifierade företag enligt standarder som kan komma att bli aktuella för reduktion i nuläget knappt 3000. Det innebär att ca 3 % av livsmedelsföretagen i Sverige är aktuella för båda möjligheterna till sänkt kontrollfrekvens.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.10 Möjliga justeringar

Bedömning: Avsteg från den kontrollfrekvens som genereras när den nya modellen används ska vara möjligt i de fall kontrollmyndigheten anser att det är motiverat och lämpligt.

Justering ska endast göras i enskilda fall när kontrollmyndigheten bedömer att utfallet inte är en rimlig kontrollfrekvens för verksamheten i fråga.

Justering ska göras genom att verksamheten klassas om till en annan riskklass inom samma inriktning, antingen en till två riskklasser ned i frekvens eller en till två riskklasser upp i frekvens.

Det ska av rapporteringen framgå om kontrollmyndigheten har justerat frekvensen.

Skälen till bedömningen: Verksamheter som bedriver samma aktiviteter, och i förekommande fall hanterar samma produktgrupper, ska riskklassas och få kontroll lika ofta oavsett deras geografiska placering. Det kan dock finnas verksamheter som är svåra att riskklassa enligt modellen, eller där kontrollmyndigheten anser att den kontrollfrekvens som genereras av modellen inte överensstämmer med verksamhetens kontrollbehov. Exempel på sådana verksamheter är småskalig hantverksmässig produktion i tidigare led. Denna typ av verksamhet karaktäriseras ofta av många olika aktiviteter men generellt låga produktionsvolymmer. Eftersom modellen ger fler kontrollpoäng när flera aktiviteter bedrivs i en verksamhet och tar mindre hänsyn till verksamhetens omfattning så kan utfallet för vissa av dessa verksamheter bli orimligt högt.

Avsteg från kontrollfrekvensen ska vara väl motiverade och det ska endast handla om enskilda verksamheter och inte allmänna tolkningar av branscher eller liknande. Skulle det visa sig att en vanlig verksamhetstyp får en orimlig kontrolltid med den nya modellen ska detta påtalas till Livsmedelsverket, som kan göra eventuella korrigeringar i modellen centralt och som gäller för hela landet.

I de fall som en myndighet justerat en verksamhets riskklass ska detta rapporteras till Livsmedelsverket. Detta görs som en del av den årliga rapporteringen.

Denna eventuella justering av en verksamhet är helt oberoende av ändring av riskklass som kan ske med anledning av reduceringar som beskrivs ovan i avsnitt 7.9.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

7.11 Fastställande av kontrollfrekvens

Förslag: En verksamhets kontrollfrekvens ska fastställas av kontrollmyndigheten i ett beslut. Beslutet ska avse kontrollbehovet för en femårsperiod.

Kontrollfrekvensen ska fastställas i samband med att en verksamhet registreras eller godkänns eller i nära anslutning till detta. Nytt beslut om kontrollbehov bör fattas senast fem år efter att beslut om kontrollfrekvens senast fattades.

En ny kontrollfrekvens ska fastställas närhelst det bedöms nödvändigt med hänsyn till verksamhetens behov av regelbunden riskbaserad offentlig kontroll.. En ny kontrollfrekvens ska också fastställas när förutsättningar för reduktion uppstår eller upphör.

Skälen för förslaget: I samband med att en verksamhet registreras eller godkänns, eller i nära anslutning till detta, så behöver kontrollmyndigheten fastställa behovet av kontroll, det vill säga vilken kontrollfrekvens som ska gälla under verksamhetens första femårsperiod. I vissa fall är det lämpligt att riskklassningen sker efter att ett första kontrollbesök på verksamheten gjorts. Detta eftersom de uppgifter som lämnats i anmälan om registrering eller ansökan om godkännande kan vara felaktiga eller ha ändrats.

Kontrollbehovet fastställs i form av ett beslut som beskriver verksamhetens kontrollfrekvens uttryckt som ett antal ordinarie kontrolltillfällen för de kommande fem åren.

Om förutsättningarna i verksamheten inte ändras, det vill säga så länge verksamheten inte ändras på sådant sätt att det finns behov av att fatta ett nytt beslut om kontrollfrekvens eller det är aktuellt med reduktion, så gäller beslutet i fem år från och med det datum beslutet fattas. Det bör därefter göras en ny bedömning av verksamhetens kontrollbehov senast fem år från det att verksamhetens kontrollfrekvens senast fastställdes.

Ändras förutsättningarna i verksamheten innan femårsperioden har passerat ska ett nytt beslut fattas utifrån de nya förutsättningarna. Nya förutsättningar kan till exempel vara att verksamheten påbörjar att bedriva nya aktiviteter, att det blir aktuellt med reduktion av kontrollfrekvensen eller att det *inte* längre är aktuellt med reduktion av kontrollfrekvensen.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

8 Konsekvensanalys

8.1 Problembeskrivning och vad Livsmedelsverket vill uppnå

Att utföra en regelbunden, riskbaserad kontroll regleras i EU-rätten. För att underlätta för kontrollmyndigheterna att uppfylla gällande bestämmelser så finns det idag en riskklassningsmodell framtagen av Livsmedelsverket. Mer bakgrund om detta hittar ni i avsnitten 4.1 och 4.2.

Den nuvarande riskklassningsmodellen är vägledande och kontrollmyndigheterna har inte skyldighet följa den. Det har i tidigare arbeten från såväl Statskontoret³³ som Livsmedelsverket³⁴ lyfts fram att den nuvarande riskklassningsmodellen har brister. I Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodellen från 2018 framhålls att dagens riskklassningsmodell inte är heltäckande avseende de verksamheter som bedrivs idag och den kontroll som behöver göras. Det leder till lokala anpassningar vilket i sig leder till en variation i hur verksamheter riskklassas. Livsmedelsverket föreslog därför 2018, i samband med ett regeringsuppdrag, att dagens modell ska justeras.³⁵ En av målsättningarna med att justera modellen var skapa förutsättningar för en enhetligare tillämpning av modellen.

Under 2019 så kom det nya krav på rapportering till Kommissionen. Detta påverkar kontrollmyndigheterna som behöver notera och rapportera den kontroll de utför på ett annat sätt än de gör idag i den årliga rapporteringen till Livsmedelverket. Mer om bakgrunden till detta går att läsa i avsnitt 4.3.

Genom att ta fram en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll så önskar Livsmedelsverket att Sverige ska leva upp till gällande EU-bestämmelser, men också underlätta för kontrollmyndigheterna att rapportera den utförda kontrollen genom att bygga en modell som är harmoniserad med de nya kraven på rapportering till Kommissionen. Även för Livsmedelsverkets uppföljningsarbete finns det fördelar med att riskklassning och rapportering är harmoniserade. Livsmedelsverket har ett uppdrag att följa upp livsmedelskontrollen och verka för att den är likvärdig och verkningsfull. Genom en bra uppföljning kan Livsmedelverket på ett bättre sätt prioritera åtgärder, till exempel utbildningar och vägledningar, för att förbättra kontrollen där det behövs. Det nya sättet att bedöma kontrollbehovet och rapportera kontrollresultat på ger även Livsmedelverket ett bättre underlag för uppföljningen än idag genom att mer detaljerade uppgifter om verksamheterna rapporteras in och att information om vad som har kontrollerats kan kopplas till de aktiviteter som förekommer i verksamheterna.

³³ Rapport från Statskontoret: Avgifter i livsmedelskontrollen - Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering (2015:17)

³⁴ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, rapport Dnr 2018/00787.

³⁵ Livsmedelsverkets översyn av riskklassningsmodell för livsmedelskontroll, rapport Dnr 2018/00787.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

En målsättning med Livsmedelverkets förslag till ny modell är att öka möjligheterna till en mer enhetlig riskklassning och kontroll. Därför har Livsmedelsverket valt att ta fram föreskrifter riktade till kontrollmyndigheterna. Föreskrifterna innebär att de grundprinciper för riskklassning som kommer att gälla enligt den nya föreslagna modellen blir bindande. Livsmedelverket planerar att ta fram ytterligare detaljerad information kopplat till modellen i form av vilka lagstiftningsområden som är aktuella för respektive aktivitet och produktgrupp, något som ska underlätta för kontrollmyndigheterna i deras planering och utförande av kontrollen.

En konsekvensutredning gällande de föreslagna föreskrifterna har tagits fram och återfinns i dokumentet ”Konsekvensutredning avseende Livsmedelverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll” med dnr 2021/02501.

8.1.1 Alternativa lösningar för det Livsmedelsverket vill uppnå och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen

Ett alternativ är att ta fram en enklare modell med mindre detaljerad information om varje verksamhets ingående aktiviteter. En sådan modell har vissa fördelar som till exempel att den är enklare att föreskriva om och det skulle innebära minskad administration vid inhämtning av uppgifter inför riskklassning både för företagen och för kontrollmyndigheterna. Nackdelen med en enklare modell är att det ger en riskklassning som inte är anpassad till respektive verksamhet. Det kan vara stor skillnad på den livsmedelverksamhet som bedrivs inom en och samma ”familj” till exempel butik eller restaurang. Med en enklare modell kan det även ges mer utrymme för olika tolkningar och därmed mindre enhetlig tillämpning av modellen. Underlaget från en enklare modell hade inte heller varit lika gediget och bra för planering och uppföljning av kontrollen.

Livsmedelsverket har gjort bedömningen att de fördelar som den nya föreslagna modellen ger i form av ökad möjlighet för enhetlig tillämpning, ett förbättrat underlag för planering, rapportering och uppföljning väger upp nackdelarna som finns med att införa en ny modell istället för att justera den befintliga riskklassningsmodellen.

8.1.2 Effekterna om någon ny riskklassning inte kommer till stånd

Ett alternativ till den föreslagna modellen är att stå fast vid den nuvarande riskklassningsmodellen. Eftersom den nuvarande riskklassningsmodellen inte är obligatorisk för kontrollmyndigheterna att använda så skulle det därför även fortsättningsvis stå kontrollmyndigheterna ”fritt” att till exempel utforma egna lokala modeller för hur riskklassning av verksamheter ska gå till.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Att fortsätta med dagens riskklassningsmodell, utan föreskrifter, är risken också stor att systemet med olika bedömningar av kontrollbehovet fortsätter och vi upprätthåller ett system där likartade verksamheter bedöms olika beroende på var de är geografiskt placerade, det vill säga vilken kontrollmyndighet de har, och att de får varierande mycket kontroll. Detta i sin tur påverkar även företagets utgifter och konkurrensvillkor eftersom kontrollen debiteras med avgifter.

En annan viktig aspekt är att nuvarande riskklassningsmodell saknar möjligheten för företag att få reducerad kontrollfrekvensen när de är certifierade av tredje part. Införandet av den nya modellen är därför mer i linje med kontrollförordningens uppmaning att kontrollmyndigheterna ska ta hänsyn till detta.

8.1.3 Bedömning om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Att ta fram och implementera en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll med tillhörande föreskrifter är ett arbete som bedrivits under flera år och Livsmedelverket bedömer att det inte finns anledning att invänta med införandet. Berörda kontrollmyndigheter och företag kommer ha tid på sig att sätta sig in i modellen och bestämmelserna, och att klassa om sina kontrollobjekt innan de planeras att träda i kraft den 1 januari 2024.

Under de närmast följande åren, 2022 till 2024, planerar Livsmedelverket att ta fram mer vägledning och agera stöd i samband med införandet av modellen, bland annat genom utbildning i hur modellen är tänkt att användas.

8.2 Vilka berörs av modellen?

Den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll ska omfatta den regelbundna riskbaserade offentliga kontrollen. Vilka verksamheter och vilka kontrollmyndigheter som den nya modellen omfattar respektive inte omfattar beskrivs mer detaljerat i avsnitt 3.

8.2.1 Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Livsmedels- och dricksvattenanläggningar

I Sverige finns ca 100 000 livsmedelsanläggningar i ledet efter primärproduktion, inklusive dricksvattenanläggningar. Någon indelning av livsmedelsanläggningar i tidigare led respektive sista led som den nya modellen föreslår finns däremot inte. Av den årliga myndighetsrapporteringen från livsmedelskontrollen till Livsmedelverket går däremot att läsa att ca 1300 av alla livsmedelsanläggningar är så kallade

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

”853-anläggningar”, det vill säga verksamheter som kräver godkännande och som därför ska riskklassas i huvudsaklig inriktning tidigare led i den nya modellen. Resterande antal livsmedelsanläggningar är så kallade ”852-anläggningar” som endast kräver registrering. Vissa av dessa ska, om de i huvudsak levererar till andra företag till exempel grossister och transportörer, riskklassas i huvudsaklig inriktning tidigare led. Men de flesta andra ”852-anläggningar” ska istället riskklassas i antingen den huvudsakliga inriktningen sista led, dricksvattenanläggning eller huvudkontor i den nya modellen. Se fördelning av antal och andel livsmedelsanläggningar utifrån huvudsaklig inriktning i tabell 1 nedan. Siffrorna är översatta från myndighetsrapporteringen år 2020.

Totalt antal anläggningar	99 717 st	100 %
varav sista led	82 920 st	83 %
varav tidigare led	8876 st	9 %
varav huvudkontor	1425 st	1 %
varav dricksvatten	5279 st	5 %

Tabell 1. Totalt antal livsmedelsanläggningar i Sverige år 2020 och motsvarande antal samt andel livsmedelsföretag fördelade i de olika leden i den föreslagna nya modellen.

Viss osäkerhet finns i översättningen av siffran gällande huvudkontor eftersom denna kategori idag även omfattar så kallade ”matmäklare”. Matmäklare kommer i den nya riskklassningen inte att ligga som huvudkontor utan istället i tidigare led om de huvudsakligen säljer livsmedel till företag och i sista led om de i huvudsak säljer livsmedel direkt till konsument.

Antal företag som kan få reduktion genom tredjepartscertifiering

I Sverige finns ca 100 000 berörda livsmedelsföretag.³⁶ En reducerad kontroll genom tredjepartscertifiering är teoretiskt sett möjlig för samtliga av dessa företag. Eftersom det ännu inte finns en lista över vilka certifieringar som medför reduktion så kan Livsmedelsverket inte presentera ett komplett underlag med antal företag som idag är certifierade enligt någon av de certifieringar som Livsmedelsverket kommer att granska och föra förteckning över.

Livsmedelsverket uppskattar dock att strax under 3000 livsmedelsföretag är certifierade i dagsläget enligt certifieringsordningar som kan komma att bli aktuella för granskning och bli listade. Om dessa standarder senare visar sig möta upp till Livsmedelsverkets kommande kriterier för att ge reduktion skulle dessa certifierade företag, genom att visa upp giltiga certifikat, kunna vara aktuella för en reducerad kontrollfrekvens.

³⁶ Uppgift från 2020 års myndighetsrapportering till Livsmedelsverket.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Antalet certifierade företag enligt de vanligaste standarderna inom livsmedelssektorn efter primärproduktion framgår av tabell 2 nedan.³⁷ Dessa kommer sannolikt att granskas av Livsmedelsverket. Om de uppfyller de uppsatta villkoren och utgör skäl för reduktion kommer de att finnas i en förteckning som Livsmedelsverket publicerar. Det kan dock finnas andra standarder som skulle kunna vara aktuella för granskning, varför det finns ett mörkertal i Livsmedelsverkets uppskattning av totalt certifierade livsmedelsföretag i Sverige.

Standard	Antal företag i Sverige
FSSC 22 000	295
Global Standard for Food Safety (BRC)	120
IP Livsmedel Grundcertifiering	1000
Svensk standard för livsmedelshantering i butik	1170
IFS Food	22
Totalt (ca)	2600

Tabell 2. Antal företag certifierade enligt några vanligt förekommande standarder inom livsmedelssektorn.

De företag som är certifierade enligt FSSC 22 000, BRC och IFS Food är vanligen större livsmedelsföretag. Svensk standard för livsmedelshantering i butik är framtagen för dagligvaruhandelns matvarubutiker. IP Livsmedel Grundcertifiering används av livsmedelsföretag av varierande storlek.

Gemensamt för samtliga certifierade livsmedelsföretag är att de på något sätt producerar, distribuerar eller på annat sätt hanterar livsmedel i Sverige. De är alla verksamma på den svenska marknaden och skulle kunna dra fördel av den nya modellen genom att vara tredjepartscertifierade.

Det kan finnas en hel del skillnader i omfattning och villkor mellan olika certifieringsordningar men Livsmedelsverket kommer att jobba med ett system där granskade certifieringar, som uppfyllt kraven för att bli listade, viktas lika. Det innebär att ett företag som innehar ett giltigt certifikat av en listad standard blir berättigad till ett reduceringssteg i riskklassningen. Syftet är att förenkla hanteringen, det ska vara förutsägbart och tydligt att en listad certifiering ger en bestämd reduktion. På så sätt minimeras risken för variation i bedömningar och beslut vid fastställande av verksamhetens kontrollfrekvenser.

8.2.2 Antalet kontrollmyndigheter som berörs

I den kommunala livsmedelskontrollen fanns vid 2020 års myndighetsrapportering 247 olika kontrollmyndigheter. Vissa av dessa

³⁷ Antalet företag härrör sig från respektive standardägares redovisning av ungefärligt antal certifierade företag hösten 2021.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

består av nämndsamarbeten eller kommunförbund där flera kommuner gått ihop i ett tätt samarbete med varandra i livsmedelskontrollen och därför rapporterar som en kontrollmyndighet istället för som separata kontrollmyndigheter.

Utöver de kommunala kontrollmyndigheterna tillkommer Livsmedelsverket och dess regionala kontroll som en ytterligare kontrollmyndighet. Totalt landar vi på 248 kontrollmyndigheter i landet.

8.3 Konsekvenser för företag

8.3.1 *Vilka kostnadsrämsiga konsekvenser, tidsåtgång samt administrativa kostnader den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens kan medföra för företagen*

När en verksamhet får kontroll behöver ansvarig person eller personer avsätta tid, som i sig innebär personalkostnader, för att bistå kontrollmyndigheten med relevant information och dokumentation. Detta i sig är inte nytt i och med den nya modellen men beroende på vilken kontrollfrekvens verksamheten har så kommer kontrollerna att ske olika ofta. För varje nytt kontrollbesök kan det därför innebära administrativa kostnader för företaget i form av exempelvis framtagande av dokumentation som kontrollmyndigheten begär, hantering av kontrollrapport inklusive faktura som skickas till företaget efter utförd kontroll.

För vissa företag ökar kontrollfrekvensen med den nya modellen jämfört med dagens riskklassningsmodell. Ökade kontrollfrekvenser kan medföra en ökning av kontrollmyndigheternas resor till och från livsmedelsföretagen. Beroende på avstånden mellan verksamheterna och inspektörernas stationeringsort, kanske framförallt för de verksamheter som har Livsmedelsverkets regionala kontroll som kontrollmyndighet, kan det innebära långa resvägar. Detta skulle kunna innebära att kontrollmyndigheternas timtaxa ses över och justeras upp. En ökad kontrollfrekvens kan därför ge en ökad kontrollavgift för en del av dessa verksamheter i tidigare led. Då vi under det senaste året sett att både kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket använt sig mer och mer av digitala kontroller och kontroller på distans så kan vi dock se en möjlighet till att även fortsättningsvis kunna utföra vissa kontroller på distans. Det skulle medföra att inspektörerna inte behöva resa till företagen vid samtliga kontrolltillfällen även om kontrollfrekvensen ökar för en del verksamheter i tidigare led.

För andra företag, framförallt i sista led, minskar istället kontrollfrekvensen generellt vilket kan innebära en minskning i kontrollkostnader för dessa företag då färre kontroller utförs och debiteras.

Se mer om hur de administrativa kostnaderna och kostnader för kontroll påverkas av de kontrollfrekvenser som den nya modellen genererar specificerat på företaget i de olika leden i kommande stycken.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Livsmedelsverkets testklassning av verksamheter

Livsmedelsverket har genomfört testklassning av olika verksamheter och jämfört utfallet med dagens kontrollfrekvenser. En jämförelse har även gjorts med utfallet från Finland respektive Danmarks riskklassningsmodeller vilket redovisas nedan. För ytterligare, mer detaljerad, jämförelse och testklassning se även bilaga 1.

Då riskklassning av huvudkontor inte omfattas av nuvarande modell så har ingen jämförelse med dagens kontrollfrekvens kunnat göras.

Livsmedelsanläggningar tidigare led

För grossister innebär modellen en markant ökning i kontrollfrekvens från dagens mycket låga kontrollfrekvens. För dessa företag kommer både administrationen och de ekonomiska kostnaderna för livsmedelskontroll att öka jämfört med idag, en fördubbling eller mer beroende på vilken riskklass de har idag.

För anläggningar med livsmedelstillverkning innebär modellen i de flesta fall en viss ökning, särskilt för anläggningar där man har en diversifierad tillverkning med många olika aktiviteter som ger höga kontrollpoäng. För de företag som får en viss ökning av kontrollfrekvens kan det innebära att administration och ekonomiska kostnader för livsmedelskontrollen ökar något jämfört med idag.

Mycket stora anläggningar med specialiserad tillverkning kan i vissa fall istället få minskad kontroll jämfört med idag, vilket innebär en minskning i administration och ekonomiska kostnader för kontroll.

Utfallet av kontrollfrekvenser i tidigare led stämmer överlag bra med utfallet för likande verksamheter i Danmark och Finland. Några skillnader finns, till exempel för vissa fiskanläggningar där Finland ligger högre i frekvens medan för vissa grossister och bryggerier där vår modell ligger högre i frekvens.

Livsmedelsanläggningar sista led

För flertalet vanliga förekommande verksamheter i sista led, till exempel butiker och restauranger, kommer den nya riskklassningen att innebära en minskad kontrollfrekvens jämfört mot idag. Detta kommer bidra till administrativa lättnader för företagen som inte behöver avsätta lika mycket tid för kontroller. Det kommer också innebära lättnader ekonomiskt eftersom det är färre kontroller som debiteras företagen.

Den minskade kontrollfrekvensen i detta led stämmer väl överens med de kontrollfrekvenser som Danmark och Finland tillämpar på liknande verksamheter.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Hantverksmässig produktion

Små hantverksmässiga livsmedelsföretag bedriver ofta många olika aktiviteter inom sin livsmedelsverksamhet vilket för en del verksamheter kan ge sammantaget höga eller mycket höga aktivitetspoäng trots att de har en relativt liten produktionsvolym. För dessa verksamheter kommer den nya modellen att ge en kontrollfrekvens som är högre än vad den är i dagsläget, och i en del fall kan kontrollfrekvensen bli så hög att den inte är rimlig i jämförelse med den produktionsvolymen. Detta skulle också leda till att både administration och ekonomiska kostnader ökar orimligt mycket för dessa företag.

Jämför man dessa verksamheters kontrollfrekvens med Danmark och Finlands frekvenser på liknande verksamheter finns det både likheter och olikheter i frekvens. Som beskrevs i avsnitt 7.10 så finns möjlighet för kontrollmyndigheterna att i väl motiverade fall justera kontrollfrekvensen för dessa små hantverksmässiga företag som får en orimligt hög kontrollfrekvens. Livsmedelsverket kommer att ta fram vägledning kring detta innan modellen tas i bruk.

Dricksvatten

För dricksvatten ökar kontrollfrekvensen på de större anläggningarna generellt medan den ligger på ungefär samma kontrollfrekvens som idag för de mindre anläggningarna. Det här innebär att de mindre anläggningarna troligen kommer ha samma kostnader för administration och kontroll som i dagsläget. De större anläggningarna kommer däremot att sammantaget få ökade kostnader för administration och kontroll.

Företag som kan få reduktion genom tredjepartscertifiering

Livsmedelsverkets förslag till ny modell för fastställande av kontrollfrekvens medför att tredjepartscertifierade verksamheter ska ha möjlighet att få reducerad kontrollfrekvens.³⁸ Reduktion av livsmedelskontroll genom tredjepartscertifiering innebär en förflyttning från en högre riskklass till en lägre. Enligt Livsmedelsverkets förslag så kan kontrollfrekvensen dock inte reduceras så att den blir lägre än en kontroll per fem år, eller två kontroller per fem år i tidigare led och för dricksvattenanläggningar, vilket innebär att företag som är placerade i den allra lägsta riskklassen inte kommer att kunna få en reduktion. Anledningen till detta är att frekvensen i förekommande fall skulle bli orimligt låg.

Den reducerade kontrollfrekvensen innebär färre kontroller utförda av kontrollmyndigheten och därmed en administrativ och kostnadsmissig lättnad för de livsmedelsföretagare och annan verksamhetsutövare som omfattas jämfört med dagens modell. Däremot innebär förmodligen inte reduktionen för tredjepartscertifiering, till skillnad från den för god efterlevnad, färre totalt antal kontroller hos livsmedelsföretaget. Detta eftersom reduktionen av offentliga kontroller kompenseras av kontroll från

³⁸ Reduktion genom tredjepartscertifiering är endast möjlig under vissa förutsättningar. Se avsnitt 7.9.2.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

certifieringsföretag istället. Hur stor minskningen av kontrollfrekvensen blir beror på vilken riskklass verksamheten har från början. Enligt Livsmedelsverkets beräkningar så kommer mindre verksamheter att procentuellt sett ges en större reduktion än stora verksamheter vilket beror på att de har en lägre kontrollfrekvens redan från början.

Enligt Livsmedelsverket beräkningar varierar reduktionen av kontrollfrekvens mellan 12 – 50 %.

Exempel 1: en normalstor matvarubutik får enligt förslaget en kontrollfrekvens på 10 besök per 5 år (2 kontroller per år). Reduktionen genom tredjepartscertifiering skulle medföra att butiken, genom flytt till en lägre riskklass, skulle få en kontrollfrekvens på 5 gånger per 5 år (1 kontroll per år). Detta motsvarar en reduktion med 50 %.

Exempel 2: en normalstor restaurang får enligt förslaget en kontrollfrekvens på 5 besök per 5 år (en kontroll per år). Reduktionen genom tredjepartscertifiering skulle medföra att restaurangen, genom flytt till en lägre riskklass, skulle få en kontrollfrekvens på 3 gånger per 5 år (0,6 kontroller per år). Detta motsvarar en reduktion med 40 %.

Exempel 3: en större livsmedelsproducent (industriell tillverkning av färdiglagad mat) får enligt förslaget en kontrollfrekvens på 35 besök per 5 år (7 kontroller per år). Reduktionen genom tredjepartscertifiering skulle medföra att producenten, genom flytt till en lägre riskklass, skulle få en kontrollfrekvens på 30 gånger per 5 år (6 kontroller per år). Detta motsvarar en reduktion med ca 15 %.

Exempel 4: en mycket stor livsmedelsproducent med känslig hantering (stykning och charkuteri) får enligt förslaget en kontrollfrekvens på 40 besök per 5 år (8 kontroller per år). Reduktionen genom tredjepartscertifiering skulle medföra att producenten, genom flytt till en lägre riskklass, skulle få en kontrollfrekvens på 35 gånger per 5 år (7 kontroller per år). Detta motsvarar en reduktion med ca 12 %.

Företag som är certifierade har varierande kostnader förknippade med certifieringen. Det interna arbetet för att bli certifierad är resurskrävande och det uppstår kostnader till följd av de revisioner som certifieringsorganen gör för att kontrollera efterlevnaden av kravdokumentet och standarden. En certifiering kan däremot, enligt Livsmedelsverkets bedömning, inte finansieras genom reducerad offentlig livsmedelskontroll.

I arbetet med att ta fram den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens har det framkommit att livsmedelsföretagen i första hand låter certifiera sig på grund av kundrelaterade och andra marknadsmässiga

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

fördelar. En reducerad kontrollfrekvens påverkar antagligen inte ett livsmedelsföretags möjlighet eller vilja att bli certifierad annat än ytterst marginellt, med det kan ge den indirekta effekten av lägre totalkostnad och eller tidsåtgång för kontroller, offentliga och privata sammantaget, över en femårsperiod.

Företagens möjlighet till reduktion genom god efterlevnad av lagstiftningen
Av Livsmedelsverkets förslag på föreskrifter framgår att kontrollmyndigheterna ska besluta om en lägre kontrollfrekvens för de företag som visar på god efterlevnad av lagstiftningens krav. Läs mer om detta i avsnitt 7.9.1.

En möjlighet till att få reducerad kontrollfrekvens vid god regelefterlevnad finns även i dagens riskklassningsmodell genom den så kallade erfarenhetsmodulen som beskrevs i avsnitt 4.2. Reduktionen enligt dagens modell innebär en minskning av kontrolltiden med 50 % jämfört med ”normalläget” i erfarenhetsklass B. I dagens modell är det dessutom möjligt att få ökad kontrolltid genom att ett företag placeras i riskklass C.

I det nya förslaget på modell finns det endast möjlighet till reducerad kontrollfrekvens. Den reducering som Livsmedelsverket föreslår innebär att verksamheten kan minska sin kontrollfrekvens genom att gå från en högre riskklass till en lägre. Hur stor minskningen av kontrollfrekvensen blir beror på vilken riskklass verksamheten har från början.

Enligt Livsmedelsverkets förslag till modell så kan kontrollfrekvensen aldrig reduceras så att den blir lägre än en kontroll per fem år, eller två kontroller per fem år i tidigare led och för dricksvattenanläggningar, vilket innebär att företag som är placerade i den allra lägsta riskklassen inte kommer att kunna få en reduktion. Anledningen till detta är att frekvensen i förekommande fall skulle bli orimligt låg.

8.3.2 Vilka andra konsekvenser och förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll

Den nya modellen som Livsmedelsverket föreslår påverkar företagen såtillvida att de behöver avsätta tid för att ange mer detaljerad information om sin verksamhet till kontrollmyndigheten än vad som krävs för dagens riskklassning. Detta eftersom det är de aktiviteter som verksamheten bedriver samt de produktgrupper som är kopplade till verksamheten som kommer att ligga till grund vid bedömning av verksamhetens kontrollbehov. Samtidigt är de företag som berörs skyldiga att bistå kontrollmyndigheten med information som myndigheten behöver för att kunna riskklassificera verksamheten. Även om det är mer detaljerade uppgifter jämfört mot dagens riskklassning gör Livsmedelsverket bedömningen att det inte innebär någon stor administrativ börda för företagen då uppgifterna dels bör vara lätta att ta fram och dels för att företagen redan lämnar stora delar av dessa uppgifter

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

till kontrollmyndigheten eftersom de är nödvändiga i samband med utförandet av kontroll.

Det är även företagen som, när kontrollmyndigheten begär in uppgifterna, ansvarar för att inneha och visa upp ett giltigt certifikat för kontrollmyndigheten för att kunna erhålla reducerad kontrollfrekvens genom tredjepartscertifiering.

8.3.3 Vilken utsträckning den nya modellen för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

En av anledningarna till att Livsmedelsverket valt att ta fram en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens är att öka möjligheterna till en enhetlig riskklassning och mer likvärdig kontroll i Sverige. Detta, i kombination med de föreskrifter som samtidigt föreslås gälla vid riskklassningen, kommer ha en positiv effekt för företag eftersom liknande företag som ligger i geografiskt spridda kommuner riskklassas mer enhetligt än med dagens modell. Den nya modellen kommer därför sannolikt att bidra till konkurrens på lika villkor för företagen.

8.3.4 Beskrivning om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid den nya modellens utformning

Förslaget till ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll syftar till att kontrollen fokuseras på verksamheter tidigt i leveranskedjan i större utsträckning än dagens modell. Detta kommer att leda till att flera mindre verksamheter får lägre kontrollfrekvens med den nya modellen än de har idag. Undantag gäller för de verksamheter som bedriver många olika aktiviteter eller aktiviteter som är förknippade med stora hälsomässiga risker.

För små livsmedelsföretag som bedriver många olika aktiviteter som sammantaget ger höga aktivitetspoäng, men som har en relativt liten hantverksmässig produktion, kan modellen generera en kontrollfrekvens som inte är rimlig i förhållande till produktionsvolymerna. I dessa fall finns det möjlighet för kontrollmyndigheterna att i justera ned kontrollfrekvensen en till två riskklasser nedåt. Justeringen ska vara väl motiverad och endast göras i enskilda fall. Vägledning kring möjligheten till justering kommer att tas fram innan modellen tas i bruk.

Livsmedelverket ser även att det finns ett behov av att kunna ha en låg kontrollfrekvens för verksamheter som förknippas med mycket små risker, och där begränsad mängd av lagstiftningen är tillämplig vilket sammantaget ger ett mycket lågt kontrollbehov. Exempel på en sådan verksamhet är butiker med bara förpackade livsmedel. Istället för en så kallad nollklass, som bland annat tillämpas i Finland, så föreslår Livsmedelverket en möjlighet till en kontroll var femte år, dvs ”väldigt sällan-kontroller”.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

8.4 Konsekvenser för kontrollmyndigheter

8.4.1 Konsekvenser för kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverkets regionala kontroll

Förslaget till en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll innebär en del förändringar för de behöriga kontrollmyndigheterna. Den nya modellen är uppbyggd på ett annorlunda sätt jämfört mot dagens modell och detta tillsammans med föreskrifterna leder till krav på förändrade arbetssätt för kontrollmyndigheterna.

Kontrollmyndigheterna behöver avsätta resurser för att sätta sig in i föreskrifterna och modellen i sin helhet och applicera det arbetssätt som föreskrifterna kräver. Under 2022 kommer Livsmedelsverket att ta fram mer detaljerad vägledning och utbildning riktad till de som ska använda den nya modellen.

En fastställd kontrollfrekvens enligt Livsmedelsverkets föreslagna modell gäller som längst i fem år och ska därefter fastställas på nytt. Syftet med att på nytt fastställa en kontrollfrekvens efter fem år är att kontrollmyndigheterna regelbundet ska se över uppgifterna som livsmedelsföretagarna och andra verksamhetsutövare angett och kontrollera att dessa stämmer överens med verkligheten. På så vis kommer kontrollmyndigheternas register att hållas uppdaterade. Det nya sättet att riskklassa innebär en viss administrativ börda för kontrollmyndigheterna eftersom uppgifter regelbundet behöver ses över. Sker förändringar av verksamheten som påverkar dess riskklassning innan fem år passerat ska ett nytt beslut om kontrollfrekvens tas. Det innebär att beslut om kontrollfrekvens kan komma att äga rum oftare än vart femte år, men som längst med fem års mellanrum för respektive verksamhet.

Livsmedelsverket har inga uppgifter om hur ofta de kommunala kontrollmyndigheterna ser över uppgifterna som ligger till grund för dagens riskklassning. För Livsmedelsverkets regionala kontroll så sker en sådan översyn årligen. Uppgifter begärs in från företagen om de verksamheter de ansvarar för och Livsmedelsverket går igenom uppgifterna, noterar eventuella förändringar som skett och uppdaterar registren. Underlaget ligger sedan till grund för bedömning av kontrollbehov och årlig avgift. Genom den nya modellen kommer översynen att ske mer sällan för Livsmedelsverkets del. Att kontrollmyndigheterna gör en översyn av underlaget för riskklassning minst var femte år bedömer Livsmedelsverket inte utgör någon större administrativ börda utan bör kunna ske utan extra resurser. Med fördel kan underlag begäras in och kontrolleras till exempel i samband med kontrollbesök året innan en ny femårsperiod startar.

Den nya modellen innebär förändrade arbetssätt och delvis nya sätt att planera kontrollverksamheten på. Kontrollmyndigheterna behöver planera sin verksamhet så att det finns tillräckliga resurser, inte bara för ordinarie

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

kontroller utan också för uppföljande kontroller, händelsestyrda kontroller och annan offentlig verksamhet där till exempel rådgivning till företagare ingår. Många myndigheter arbetar redan idag med att följa upp avvikelser genom kontroller som ursprungligen inte var planerade. För dessa myndigheter kommer det inte att bli stor skillnad på hur man planerar. Andra myndigheter har gjort huvuddelen av uppföljningarna inom ramen för den planerade kontrollen. Dessa myndigheter måste börja använda ett nytt sätt att beräkna resursbehovet för uppföljande kontroller.

För att kunna klassa om samtliga verksamheter så krävs det resurser och tid avsatt under 2023. IT-stödsystemen måste byggas om vilket planeras ske under 2022, men kontrollmyndigheterna kommer själva behöva lägga in de nya uppgifterna i systemen med start 2023. Då den nya modellen är uppbyggd på ett antal aktiviteter och produktgrupper så är det andra uppgifter än idag som kontrollmyndigheten behöver hämta in från verksamhetsutövarna. Beroende på antal kontrollobjekt som respektive kontrollmyndighet har ansvar för kan detta bli en uppgift som tar mycket tid och resurser vilket riskerar att annan planerad verksamhet hos myndigheten påverkas. Men eftersom omklassning kan påbörjas redan i början av 2023 och pågå under hela året så har kontrollmyndigheterna tid att fördela arbetet med omklassningen så att det sammantaget inte bör bli en hög arbetsbelastning.

Riskklassning av livsmedelsanläggningar och dricksvattenanläggningar
Testklassningar som Livsmedelsverket gjort, se detaljerad jämförelse och testklassning se bilaga 1, visar att den nya modellen ger lägre kontrollfrekvens än dagens modell för flera av de vanligaste verksamheterna i sista led, till exempel butiker och restauranger, och högre kontrollfrekvens i tidigare led, såsom grossister och tillverkare.

Eftersom de flesta av Sveriges kommunala kontrollmyndigheter har sin huvudsakliga kontroll inom inriktningen sista led så kommer förslaget på ny modell ge upphov till minskade resurser för planerad kontroll för dessa myndigheter. De flesta kommuner har inte så många grossister i tidigare led för vilka ökade antal kontroller kan uppväga de minskade resurserna i sista led. De kommunala kontrollmyndigheterna kan däremot, beroende på hur många dricksvattenanläggningar de har registrerade i sin kommun, få ett ökat antal kontroller som ska utföras på dricksvattenanläggningar.

Livsmedelverket kontrollerar framför allt livsmedelsanläggningar i tidigare led. Enligt testklassningarna som är gjorda så kommer kontrollfrekvensen för dessa verksamheter att öka något jämfört mot idag och fler kontroller ska därmed utföras. Eftersom både livsmedelsanläggningar och kontrollpersonal i Livsmedelsverkets regionala kontroll är utspridda över hela landet, från längst upp i Norrbotten till längst ned i Skåne, så innebär det många gånger långa resvägar från inspektörens stationeringsort till livsmedelsföretagets hemort. En ökad kontrollfrekvens kan därför även medföra en ökning av resor till och från livsmedelsföretagen. Detta skulle kunna innebära att

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

kontrollmyndighetens timtaxa ses över och eventuellt justeras upp. Då vi under det senaste året sett att både kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverket använt sig mer och mer av digitala kontroller och kontroller på distans så kan vi dock se en möjlighet till att även fortsättningsvis kunna utföra vissa kontroller på distans. Det skulle medföra att inspektörerna inte behöva resa till företagen vid samtliga kontrolltillfällen även om kontrollfrekvensen har ökat för en del livsmedelsföretag i tidigare led.

Kontrollmyndigheternas totala kontrollverksamhet

Hur en kontrollmyndighets kontrollverksamhet totalt sett kommer att påverkas av den nya modellen beror på antal verksamheter myndigheten ansvarar för att kontrollera och fördelningen av dessa mellan de olika inriktningarna. Av den årliga rapporteringen till Livsmedelsverket framgår att majoriteten av alla livsmedelsverksamheter i Sverige är verksamheter inom inriktning sista led. Förskjutningen av kontroll som föreslås ske från verksamheter i sista led till verksamheter i tidigare led kan påverka kontrollmyndigheterna så till vida att de kan behöva minska sin personalstyrka. Hur stor den totala minskningen av myndighetens kontrollverksamhet är beror dock på hur många verksamheter myndigheten ansvarar för att kontrollera och huruvida de återfinns inom de olika inriktningarna. Man behöver alltså se även till antal verksamheter i tidigare led och antal dricksvattenanläggningar som kontrollmyndigheten ansvarar för att utföra kontroll av. Någon komplett konsekvensanalys av hur förslaget påverkar kontrollmyndigheterna kan därför inte presenteras av Livsmedelsverket eftersom varje kontrollmyndighet har olika antal verksamheter inom olika inriktningar.

För de kontrollmyndigheter där förslaget innebär en minskning av myndighetens kontrollverksamhet finns en risk att kompetens förloras om personaltätheten minskar. Detta gäller i första hand mindre kommuner med färre antal anställda. För sådana kontrollmyndigheter kan det därför finnas fördelar att samordna sig med närliggande kontrollmyndigheter. Denna möjlighet finns sedan länge och används av vissa kontrollmyndigheter redan idag.

8.4.2 Konsekvenser för centrala Livsmedelsverket

Den del av Livsmedelsverket som inte bedriver kontroll kommer att beröras av det nya förslaget till ny modell såtillvida att behovet av vägledning, styrning och uppföljning påverkas. Under åren 2022 – 2023 planerar Livsmedelsverket ta fram vägledning och utbildning till kontrollmyndigheterna så att de som använder den nya modellen förstår den och kan genomföra omklassning av befintliga verksamheter och klassa nya verksamheter i enlighet med den nya modellen.

De närmaste åren kommer troligen behovet av stöd och vägledning från Livsmedelsverket till kontrollmyndigheterna att vara stort. Det innebär att

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Livsmedelverket behöver avsätta en del resurser för att svara på frågor och stötta kontrollmyndigheterna.

Den nya modellen ger ett bättre underlag för Livsmedelsverkets uppföljningsarbete. Många uppgifter som krävs för den nya riskklassningen är uppgifter som även ska rapporteras till Livsmedelverket i samband med den årliga rapporteringen. Dessa uppgifter kommer att utgöra en bättre grund för uppföljning. På sikt kan således den nya modellen ihop med rapporteringen hjälpa Livsmedelverket att uppfylla sitt uppdrag att följa upp och utveckla kontrollen.

En utgångspunkt i arbetet med den nya modellen har varit att möjliggöra för reduktion genom certifiering. Hur bedömningen av certifieringsordningar ska gå till rent praktiskt behöver Livsmedelverket arbeta vidare med. Ett system för detta är under framtagande och ska finnas på plats till 2023 när riskklassningen av verksamheterna kan inledas.

Livsmedelverket kommer längre fram att behöva avsätta resurser för att utvärdera den nya modellen. En sådan utvärdering görs med fördel några år efter att föreskrift och modell trätt ikraft.

8.5 Konsekvenser för konsumenterna

I samband med Livsmedelverkets digitala samråd om ny modell för fastställande av kontrollfrekvens inkom synpunkter från flera kontrollmyndigheter om att det kan finnas hälsomässiga risker med att kontrollfrekvensen minskar i sista led på restauranger, butiker och liknande verksamheter som saluför livsmedel direkt till slutkonsument. Detta eftersom det är vanligt att avvikelser konstateras i dessa verksamheter.³⁹

Den nya modellen är till för att planera behovet av regelbunden riskbaserad kontroll. Om avvikelser konstateras vid en kontroll ska detta följas upp genom en kontroll som ursprungligen inte var planerad och som därmed ligger utanför den riskklassade frekvensen. Så vägleder Livsmedelverket kontrollmyndigheterna även idag. Statistik från årsredovisningen visar dock att mer än hälften av alla kontrollmyndigheter utför uppföljande kontroller vid tidpunkten för en planerad kontroll.⁴⁰ Huruvida uppföljningarna utförs på särskilt avsatt tid och att det sker vid sidan om den planerade kontrollen går inte att utläsa. Om de kontrollmyndigheter som idag gör uppföljande kontroller som en del av den planerade kontrollen, och inte på särskilt avsatt tid, istället börjar genomföra uppföljande kontroller utanför planerad riskklassad tid så kommer deras planerade kontrolltid inte påverkas i lika stor utsträckning efter Livsmedelverkets förslag på ny modell.

³⁹ Livsmedelverket höll totalt fyra digitala samråd under januari 2021 för att berätta om förslaget till modell. Datum för samråden var 21, 22, 26 respektive 27 januari.

⁴⁰ Utdrag ur årsrapporteringen. Sökning som visar antal uppföljande kontroller per myndighet för 2019 samt 2020, samt hur många av dessa som utförts på samma dag och anläggning som en planerad kontroll

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Livsmedelsverket har tittat på statistik från myndighetsrapporteringen över antalet utförda kontroller utifrån olika anläggningstyper under åren 2018 till 2020, se mer detaljerad information från denna statistik i bilaga 1. Statistiken visar att den kontrollfrekvens som kontrollmyndigheterna i genomsnitt har levererat till livsmedelsanläggningar i sista led under åren 2018 till 2020 generellt ligger i nivå med det utfall som den nya modellen föreslår.

Livsmedelsverket har även jämfört den nya föreslagna modellens utfall med kontrollen som sker i grannländerna Danmark och Finland och kan konstatera att den föreslagna modellen ger en kontrollfrekvens som ligger i linje med frekvensen som även dessa länder har på kontroller av restauranger, pizzerior eller liknande verksamheter i sista led. Någon hälsomässig risk med att minska kontrollfrekvensen från dagens frekvens på dessa eller liknande anläggningar till det nya förslaget bedömer Livsmedelsverket inte föreligger.

En annan synpunkt som några kontrollmyndigheter har lyft fram är att konsumenterna förväntar sig att kontrollmyndigheterna gör livsmedelskontroll regelbundet, minst varje år, och att allmänhetens förtroende kan komma att påverkas negativt av en minskning av kontrollfrekvens i sista led.

Livsmedelsverket har inget faktiskt underlag från till exempel en undersökning om vad konsumenterna förväntar sig. Syftet med livsmedelskontrollen är att konsumenterna ska kunna lita på att de köper säkra livsmedel och får korrekt information om de livsmedel de köper. Den nya modellen ska därför ge förutsättningar för att den offentliga kontrollen utförs regelbundet och med lämplig *riskbaserad* frekvens och styra kontrollen dit den har störst effekt. Kontrollbehovet varierar i de olika leden, till exempel utifrån risker med verksamheten och vilket spridningsområde som livsmedlet sprids över. Antalet kontroller bör därför anpassas efter vilken verksamhet det handlar om och inte efter eventuella förväntningar som kan finnas. Det innebär därför att det kommer att ske en förskjutning av kontrollresurser från sista led till tidigare led för att upptäcka och förebygga problem på rätt plats i livsmedelskedjan.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

9 Bilagor

- Bilaga 1 - Jämförelse av kontrollfrekvenser mellan dagens modell, den nya föreslagna modellen samt andra nordiska länders riskklassningsmodeller.
- Bilaga 2 - Lista på aktiviteter och produktgrupper, beräkningstabeller samt exempel på beräkning av riskklass och kontrollfrekvens.
- Bilaga 3 - Läsanvisningar till bilaga 2.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Bilaga 1 - Jämförelse av kontrollfrekvenser mellan dagens modell, den nya föreslagna modellen samt andra nordiska länders riskklassningsmodeller

Sista led

Verksamhet	Kontrolltid med dagens modell (h)	Antal utförda kontroller per år i genomsnitt (2018-2020) ⁴¹	Antal kontroller per 5 år i ny modell	Antal kontroller per år i ny modell	Antal kontroller per år enligt Danmarks modell	Antal kontroller per år enligt Finlands modell
Mindre restaurang	5	1,1	5	1	1	1
Mellanstor butik, "all" hantering, typ ICA Supermarket, ICA Kvantum, Stora Coop	6-12	1,7	10	2	1	1
Mottagningskök förskola el äldreboende	2-3	0,8	2	0,4	0,5	0,5

Tidigare led

852-verksamheter	Kontrolltid med dagens modell (h)	Antal utförda kontroller per år i genomsnitt (2018-2020) ⁴²	Antal kontroller per 5 år i ny modell	Antal kontroller per år i ny modell	Antal kontroller per år enligt Danmarks modell	Antal kontroller per år enligt Finlands modell
Bryggeri med grossistverksamhet, 9000 ton/år, 40 åa	10	1,6	20	4	2	0,35
Sylttillverkning, styrs från HK, 35 åa, 1500 ton/år.	6	1,1	10	2	2	1
Grossist, inkl kött o fisk, införsel, import. 15 åa.	2	0,4	20	4	2	2
Transportör varmt, kylt, 2 åa/Transport och lagring, kylt, fryst, 30 åa	2	0,4	20	4	2	2

⁴¹ Statistik från myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket år 2020

⁴² Statistik från myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket år 2020

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Tidigare led

853-verksamheter	Kontroll- tid med dagens modell (h)	Antal utförda kontroller per år i genomsnitt (2018- 2020)⁴³	Antal kontroller per 5 år i ny modell	Antal kontroller per år i ny modell	Antal kontroller per år enligt Danmarks modell	Antal kontroller per år enligt Finlands modell
Liten fiskanläggning, 1 ton, bearbetade fiskprodukter, produktgrupp SUB och handelsnormer fisk	4	0,8	10	2	2	2
Fiskanläggning, 140 ton, fåtal aktiviteter, produktgrupp handelsnormer fisk	16	2,5	10	2	2	6
Stor fiskanläggning, 1400 ton, flera olika aktiviteter, produktgrupp handelsnormer fisk	20-22	2,8	30	6	4	10
Liten hantverksmässig charkanläggning 1åa, 5 ton, många olika aktiviteter både kött och fisk	6-8	0,9-1,4	30	6	4	2
Charkanläggning, 1500 ton, många olika aktiviteter	20-28	3,4	20-25	4-5	4	6
Stor charkanläggning, >10.000 ton, många olika aktiviteter	78	12	40	8	4	10
Stort mejeri 35000 ton, många aktiviteter	24-34	3	30	6	4	6
Hantverksmässigt mejeri 10 ton, många olika aktiviteter	16	2,3	20	4	2	2
Liten hantverksmässigt mejeri, 1,5 ton, få aktiviteter	6	0,9	10	2	1	2
Mkt stort mejeri, >150.000 ton, få aktiviteter	58	4,3	30	6	4	6
Äggpackeri, stort	16	2	15	3	1	2
Äggpackeri, 30 ton	4-8	1,2	10	2	1	1-2
Kyl/frysager med infrysning 250 ton	2	0,5	10	2	1	1

⁴³ Statistik från myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket år 2020

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Dricksvatten

Verksamhet	Kontrolltid med dagens modell (h)	Antal utförda kontroller per år i genomsnitt (2018-2020) ⁴⁴	Antal kontroller per år i ny modell	Antal kontroller per 5 år i ny modell
Distributionsanläggning, ytterst liten	1	0,25	0,4	2
Distributionsanläggning, stor och mycket stor	6-10	1,5	2-3*	10-15*
Vattenverk, opåverkat grundvatten, ytterst liten	1	0,4	0,4-0,6**	2-3**
Vattenverk, opåverkat grundvatten, liten	3	0,5	1-2**	5-10**
Vattenverk, opåverkat grundvatten, stor och mycket stor	7-11	1,25	3-4**	15-20**
Vattenverk, ytvattenpåverkat grundvatten, mycket liten I och II	2-6	0,5	1-2**	5-10**
Vattenverk, ytvattenpåverkat grundvatten, mellan	11-15	0,9	3-4**	15-20**
Vattenverk, ytvattenpåverkat grundvatten, stor och mycket stor	15-27	1,4	4-5**	20-25**
Vattenverk, ytvatten, mycket liten I och II	2-6	0,6	1-2**	5-10**
Vattenverk, ytvatten, liten	7-11	0,9	2-3**	10-15**
Vattenverk, ytvatten, mellan	11-15	1,3	3-4**	15-20**

*Beroende på antal reservoarer

**Beroende på antal beredningssteg

⁴⁴ Statistik från myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket år 2020

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Huvudkontor

Verksamhet	Kontrolltid med dagens modell (h)	Antal utförda kontroller per år i genomsnitt (2018-2020) ⁴⁵	Antal kontroller per 5 år i ny modell	Antal kontroller per år i ny modell
Stor butikskedja med egna varumärken. 1400 butiker, 150 varor i egna varumärken.	Kontrolltiden anpassas efter behov*	0,4	20	4
Stor restaurangkedja, 450 snabbmats-restauranger.			15	3
Kedja med 350 bensinstationer som säljer färdigförpackade livsmedel och snabbmat.			10	2
Kommunal kostenhet som tar fram matsedel, styr inköp och egenkontroll för 80 skolor, förskolor och boenden.			5	1

* Behovet baseras på bland annat hur många olika typer av produktgrupper och storlek på sortiment livsmedelsföretagaren har.

⁴⁵ Statistik från myndighetsrapporteringen till Livsmedelsverket år 2020

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Bilaga 2 - Lista på aktiviteter och produktgrupper, beräkningstabeller samt exempel på beräkning av riskklass och kontrollfrekvens

Bifogas i separat dokument och innehåller följande:

- Aktiviteter sista led
- Aktiviteter tidigare led
- Aktiviteter huvudkontor
- Aktiviteter dricksvatten
- Produktgrupper
- Beräkningstabeller
- Beräkningsexempel

Läsanvisning till det separata dokumentet finns i bilaga 3.

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

Bilaga 3 - Läsanvisning till separat dokument i bilaga 2

Aktiviteter och produktgrupper som ligger till grund för beräkning av kontrollfrekvens redovisas i ett separat dokument i bilaga 2. Det finns olika listor över aktiviteter för de olika huvudsakliga inriktningarna, en lista med produktgrupper, beräkningstabeller som visar hur riskklassen och kontrollfrekvensen beräknas för respektive inriktning och några beräkningsexempel för fastställande av kontrollfrekvens för några olika typer av verksamheter.

Det finns en kort beskrivning av varje aktivitet och kontrollpoängen för respektive aktivitet, vilken visar på behovet av kontroll, har bedömts utifrån nedanstående skala. Skalan bygger på tre faktorer: hälsorisk, krav på bland annat information och om kontrollen är tidskrävande eller extra komplex.

Hälsorisk

Bedöms i fyra olika nivåer. Värdet för aktiviteter i sista led och huvudkontor är 0–3. För tidigare led är värdet för aktiviteterna 0–9. För produktgrupperna är värdena 0-6. Se tabell 1 nedan.

Tabell 1: Fördelning av poäng utifrån hälsorisk i livsmedelskedjans olika led.

	Ingen risk	Låg risk	Medel risk	Hög risk
Sista led & HK (aktiviteter)	0	1	2	3
Tidigare led (aktiviteter)	0	3	6	9
Produktgrupper (tidigare led och HK)	0	2	4	6

Information, särskilda krav

Bedöms i två olika nivåer, 0 eller 1 poäng (ja eller nej). Bedömningen sker utifrån om aktiviteten medför ett behov av att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser med koppling till information eller spårbarhet.

Tidskrävande kontroll

Bedöms i två olika nivåer, 0 eller 1 poäng (ja eller nej). Bedömningen sker utifrån om aktiviteten bedöms medföra särskilt tidskrävande kontroll.

Summerad poäng, motivering till vikt

För varje aktivitet och produktgrupp visas delpoängen från de tre delarna hälsorisk, information/särskilda krav och tidskrävande kontroll. Därefter visas den totala poängen för aktiviteten respektive produktgruppen. Det är denna poäng som används vid beräkning av riskklassen. I de flesta fall finns också en kort motivering i ord till bedömningen av aktiviteten.

Kopplat till produktgrupp

För inriktningarna tidigare led och huvudkontor finns en kolumn där det är markerat med kryss när det är aktuellt att välja produktgrupp. Till exempel för alla aktiviteter som tillverkning ska man ange om de produkter som

2021-10-15

Dnr 2020/01137
Saknr 3.1.1

tillverkas hör till en eller flera produktgrupper. Om verksamheten tillverkar öl som är märkt som glutenfritt så anger man produktgruppen "Livsmedel för känsliga konsumentgrupper eller medicinska ändamål". Om däremot en transportör transporterar sådant öl ska ingen produktgrupp anges, eftersom aktiviteten "transport" inte har något kryss i kolumnen "kopplat till produktgrupp".

Kontroll av aktivitet/produktgrupp

Slutligen finns en kolumn som med några korta ord beskriver exempel på vad Livsmedelsverket bedömer vara aktuellt att kontrollera för varje aktivitet och produktgrupp. Denna information kan kompletteras med hänvisning till en eller flera rapporteringspunkter som motsvarar det som bör kontrolleras.

Beräkning

Det finns olika *beräkningstabeller* som redovisar hur den summerade poängen tillsammans med verksamhetens omfattning ger en riskklass, och andra tabeller som visar hur den riskklassen motsvarar en kontrollfrekvens.

Beräkningsexempel

Till sist finns några *beräkningsexempel* från sista led och tidigare led på hur riskklassen kan beräknas utifrån den enskilda verksamhetens förutsättningar. Med dessa exempel att utgå från bör det gå att förstå principerna, som är desamma för dricksvattenanläggningar och huvudkontor.