

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Livsmedelsverket

Yttrande över Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Livsmedelsverket föreslår införandet av en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll för livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktion, producenter för snus och tuggtobak samt dricksvattenanläggningar.

Den nya modellen är tänkt att tas i bruk från och med den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I 2017 års regleringsbrev fick Livsmedelsverket 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 samt skapa förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av modellen.

Förslagsställaren anger att de legala grunderna för livsmedelskontrollen återfinns i förordning (EU) 2017/625, den så kallade 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 i samma förordning går att läsa att offentlig kontroll av alla aktörer ska utföras regelbundet, 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 livsmedelssäkerhet, 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 1.2¹

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 de ska identifiera eventuella avsiktliga överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande.

Förslagsställaren anger vidare att 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 även fram föreskrifter² 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 förslagsställaren presenterar i föreliggande remiss. Förslagsställaren framhåller att 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Bakgrunden till förslaget, det vill säga anledningen till att modellen utvecklats, beskrivs på ett förtjänstfullt sätt. Det gäller även redovisningen av de legala grunderna med hänvisning till kontrollförordningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

¹ Artikel 9.1 i förordning (EU) 2017/625, återges på sida 11 i Livsmedelsverkets (2021) remiss PM *Livsmedelsverkets modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll* (Dnr 2020/01137).

² Föreskrifterna presenteras i Livsmedelsverkets remiss *Föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll* (dnr 2020/02501) som besvaras av Regelrådet i yttrande RR 2021-306.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att ett alternativ till den föreslagna regleringen är en enklare modell med mindre detaljerad information om varje verksamhets ingående aktiviteter. Det anges att en sådan modell har vissa fördelar, exempelvis att den är enklare att föreskriva om vilket skulle innebära minskad administration vid inhämtning av uppgifter inför riskklassning både för företagen och för kontrollmyndigheterna. Nackdelen med en sådan enklare modell anges vara att riskklassningen då inte är anpassad till respektive verksamhet i och med att det kan vara stor skillnad på den livsmedelsverksamhet som bedrivs inom en och samma "familj", till exempel butik eller restaurang. Vidare anges att en enklare modell kan ge mer utrymme för olika tolkningar och därmed leda till en mindre enhetlig tillämpning. Förslagsställaren framhåller även att underlaget från en enklare modell inte hade varit lika gediget och användbart för planering och uppföljning av kontrollen som den modell som föreslås.

Gällande nollalternativet anges att det även fortsättningsvis skulle stå kontrollmyndigheterna "fritt" att till exempel utforma egna lokala modeller för hur riskklassning av verksamheter ska gå till. Av den anledningen anger förslagsställaren att om dagens riskklassningsmodell, utan föreskrifter, fortsätter riskerar likartade verksamheter att bedömas olika beroende på var de är placerade (det vill säga vilken kontrollmyndighet företaget möter). Förslagsställaren framhåller här även att detta påverkar företagens utgifter och konkurrensvillkor i och med att kontrollen debiteras med avgifter.

Sammantaget gör förslagsställaren bedömningen att de fördelar som den nya föreslagna modellen ger i form av ökad möjlighet för enhetlig tillämpning, ett förbättrat underlag för planering samt rapportering och uppföljning väger upp nackdelarna som finns med att införa en ny modell i stället för att justera den befintliga riskklassningsmodellen. Slutligen anger förslagsställaren att en annan viktig aspekt är att nuvarande riskklassningsmodell saknar möjligheten för företag att få reducerad kontrollfrekvensen när de är certifierade av tredje part. Av den anledningen anses införandet av den nya modellen mer i linje med kontrollförordningens uppmaning att kontrollmyndigheterna ska ta hänsyn till detta.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån Regelrådets förståelse av förslaget framstår det inte som givet att de tänkbara alternativa lösningarna är begränsade till grader av hur detaljerad den information som inhämtas av respektive kontrollmyndighet för riskklassningen ska vara. Om det är så att förslagsställaren varit begränsad på sådant vis, möjligen genom gällande EU-rätt, hade detta kunnat förklarats. Om så inte är fallet hade det bidragit till redovisningen av denna delaspekt om något fler alternativ till den föreslagna modellen presenterats, åtminstone exempelvis gällande utfallet av kontrollfrekvensen. Trots denna anmärkning anses delaspekten tillräckligt tydligt redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Såvitt regelrådet kunnat utläsa finns i konsekvensutredningen inget specifikt avsnitt i konsekvensutredningen som behandlar förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Aspekten behandlas dock under avsnitt 4.1 *Legala grunder för riskklassning* där bakgrunden till förslaget redovisas tillsammans med gällande EU-rätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om denna del behandlades under ett separat avsnitt där förslagsställaren även kunde redogjort för bedömningen om förslaget går utöver de minimikrav som kontrollförordning (EU) 2017/625 stipulerar. Delaspekten bedöms dock som tillräckligt väl redovisad, även om denna del också relaterar till den anmärkning som framfördes under delbedömningen i *Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stand ovan*.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att arbetet med att ta fram och införa en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens för regelbunden riskbaserad offentlig kontroll med tillhörande föreskrifter är ett arbete som bedrivits under flera år och att bedömningen gjorts att det inte finns någon anledning att vänta med införandet.

Mellan 2022 och 2024 planerar förslagsställaren 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. Här anges även att berörda kontrollmyndigheter och företag kommer att ha tid på sig att sätta sig in i modellen och bestämmelserna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att förslagsställaren anger att vägledning ska tas fram och att det finns planer att agera stöd i samband med införandet. Däremot kunde och borde förslagsställaren ha beskrivit vilka överväganden som gjorts avseende tidpunkten för införandet och om det bedömts finnas behov av speciella informationsinsatser. Av förslagsställarens redovisning framgår det inte hur berörda företag ska informeras om den nya riskklassningsmodellen och vad den innebär för såväl deras uppgiftslämning samt eventuellt förändrad kontrollfrekvens.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att det finns omkring 100 000 livsmedelsanläggningar i ledet efter primärproduktion, inklusive dricksvattenanläggningar, i Sverige i dag. Någon indelning av livsmedelsanläggningar i "tidigare led" respektive "sista led" som den nya modellen föreslår finns däremot inte. Vidare anges att det i den årliga myndighetsrapporteringen från livsmedelskontrollen till Livsmedelsverket går att utläsa att omkring 1300 av alla livsmedelsanläggningar är så kallade "853-anläggningar", det vill säga verksamheter som kräver godkännande och som därför ska riskklassas i huvudsaklig inriktning i 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 i stället riskklassas i antingen den huvudsakliga inriktningen sista led, dricksvattenanläggning eller huvudkontor i den nya modellen.

I tabell 1 (sida 52 i föreliggande remiss) går att utläsa att av de totalt ca 100 000 livsmedelsanläggningarna är 83 procent, nära 83 000 anläggningar, del av det sista ledet (säljer till slutkonsument). 9 procent eller nästan 9000 anläggningar är del av tidigare led (säljer till andra livsmedelsföretag), omkring 1 procent eller omkring 1400 anläggningar är huvudkontor och resterande 5 procent, eller nästan 5300 anläggningar, är dricksvattenanläggningar.

I remissen anges också att en reducerad kontroll genom tredjepartscertifiering teoretiskt sett är möjlig för samtliga livsmedelsföretag. Men då det ännu inte finns någon lista över vilka certifieringar som medför en reducerad kontrollfrekvens anger förslagsställaren att något komplett underlag med vilka företag som i dag är certifierade enligt någon av de certifieringar som Livsmedelsverket kommer att granska och föra förteckning över inte kan redovisas. Förslagsställaren uppskattar dock att nära 3000 livsmedelsföretag i dagsläget är certifierade enligt certifieringsordningar som kan komma att bli aktuella för granskning och bli listade, vilket skulle kunna leda till reducerad kontrollfrekvens. Vidare redogör förslagsställaren för antalet certifierade företag enligt de vanligaste standarderna³ inom livsmedelssektorn efter primärproduktion och anger att dessa sannolikt kommer att vara aktuella för granskning av Livsmedelsverket. Om certifieringsordningarna bedöms uppfylla de uppsatta villkoren och därmed utgör skäl för reduktion kommer de att finnas i en förteckning som Livsmedelsverket ska publicera. Förslagsställaren framhåller dock att det kan finnas andra standarder som skulle kunna vara aktuella för granskning, varför det anges finnas ett mörkertal i uppskattningen av totalen av certifierade livsmedelsföretag i Sverige.

Gällande de olika certifieringsordningarna anges att företag som är certifierade enligt FSSC 22 000, BRC och IFS Food vanligen är större livsmedelsföretag. Svensk standard för livsmedelshantering i butik är framtagen för dagligvaruhandelns matvarubutiker. IP Livsmedel Grundcertifiering används av livsmedelsföretag av varierande storlek. Förslagsställaren anger vidare att 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.

Förslagsställaren framhåller också att det kan finnas en hel del skillnader i omfattning och villkor mellan olika certifieringsordningar men att 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

³ I tabell 2, s. 53, anges antal företag som i dagsläget är certifierade enligt de vanligaste standarderna: FSSC 22 000, 295 företag; Global Standard for Food Safety (BRC), 120 företag; IP Livsmedel Grundcertifiering, 1200 företag; Svensk standard för livsmedelshantering i butik, 1170 företag; IFS Food, 22 företag.

ett reduceringssteg i riskklassningen. Syftet anges vara att förenkla hanteringen, för att det ska vara förutsägbart och tydligt att en listad certifiering ger en bestämd reducering, vilket anges minimera risken för variation i bedömningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Berörda företags branschtillhörighet framgår på ett tydligt sätt i konsekvensutredningen. Det totala antalet berörda företag i förhållande till de certifieringar som anges kunna bli aktuella framgår någorlunda tydligt. Redovisningen hade blivit tydligare om, i likhet med Regelrådets bedömning i yttrande RR 2021-306, antalet företag snarare än antalet anläggningar redovisades. Detta måste utläsas genom informationen kring hur många företag som i dagsläget omfattas av de certifieringar som anges kunna bli aktuell och denna lista verkar långt ifrån helomfattande (även om denna information är något mer värdefull än den som anges i ovan refererande yttrande).

Sett till beskrivningen av de berörda företagens storlek är den av förslagsställaren föredragna uppdelningen bland företagen (mellan huruvida företagen förmedlar sina varor och/eller tjänster till andra livsmedelsföretag eller till slutkonsument) inte lika relevant som beskrivningar av företagens omsättning eller antal sysselsatta årsarbetskrafter. Detta eftersom sådana uppgifter ger en bättre indikation på företagens möjlighet att hantera eventuella ökade administrativa kostnader och andra verksamhetsförändringar till följd av nya regler.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att kontroller tar tid från ansvariga vid berört företag vilket för med sig personalkostnader för att bistå kontrollmyndigheten med relevant dokumentation. Detta är i sig inte nytt i och med den nya modellen men personalkostnaderna ökar med högre kontrollfrekvens, vilket också innefattar fakturahantering efter utförd kontroll.

Förslagsställaren framhåller vidare att en del företag väntas få en högre kontrollfrekvens med den nya modellen jämfört med den nu gällande riskklassningsmodellen. Angående detta nämns att ökade kontrollfrekvenser kan medföra fler resor för kontrollmyndigheterna till och från livsmedelsföretagen vilket 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. Förslagsställaren anger här dock att såväl kommunala kontrollmyndigheter som Livsmedelsverket alltmer använt sig av digitala kontroller och att arbetssättet med digitala kontroller möjligen kan fortsätta bedrivas också i framtiden (även när så inte längre är nödvändigt på grund av Coronapandemin). Det skulle medföra att inspektörerna inte behövde resa till företagen vid samtliga kontrolltillfällen även om kontrollfrekvensen ökar för en del verksamheter i tidigare led. För andra företag, framför allt i sista led, anger förslagsställaren att kontrollfrekvensen i stället minskar generellt.

Det anges även att testklassningar av olika verksamheter genomförts, där utfallet jämförts med dagens kontrollfrekvenser. En jämförelse har även gjorts med utfallet från Finland respektive Danmarks riskklassningsmodeller.

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

För anläggningar med livsmedelstillverkning anges den nya modellen innebära en viss ökning i de flesta fall, särskilt för anläggningar med en diversifierad tillverkning som ger höga kontrollpoäng.

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

Förslagsställaren framhåller att utfallet av kontrollfrekvenser i tidigare led över lag stämmer bra med utfallet i Danmark och Finland. Skillnader anges finnas, exempelvis för vissa fiskeanläggningar där Finland ligger högre i frekvens medan den föreslagna modellen för Sverige ger högre kontrollfrekvens för vissa grossister och bryggerier. Vidare anges att för flertalet vanliga förekommande verksamheter i sista led, till exempel butiker och restauranger, kommer den nya riskklassningen att innebära en minskad kontrollfrekvens i jämförelse med i dag, vilket anges leda till minskade administrativa kostnader för dessa företag. Den minskade kontrollfrekvensen i detta led anges stämma väl överens med de kontrollfrekvenser som Danmark och Finland tillämpar på liknande verksamheter.

Förslagsställaren anger även att små hantverksmässiga livsmedelsföretag ofta bedriver 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. Det anges att dessa verksamheter kommer att få en högre kontrollfrekvens med den nya modellen än vad den är i dagsläget och att i vissa fall kan kontrollfrekvensen bli så hög att den inte är rimlig i jämförelse med verksamhetens produktionsvolym. Detta skulle också leda till att både administration och ekonomiska kostnader ökar orimligt mycket för dessa företag. Förslagsställaren framhåller här att vid en jämförelse med Danmark och Finlands kontrollfrekvenser för dessa verksamheter finns både likheter och olikheter i frekvens. Det anges att möjligheten finns för kontrollmyndigheter att i väl motiverade fall justera kontrollfrekvensen för små hantverksmässiga företag som genom modellen får en orimligt hög kontrollfrekvens. Vägledning för detta anges ska tas fram innan modellen tas i bruk.

Gällande dricksvatten anger förslagsställaren att kontrollfrekvensen generellt ökar på de större anläggningarna medan den ligger på ungefär samma kontrollfrekvens som i dag för de mindre anläggningarna. Det här anges innebära att de mindre anläggningarna troligen kommer ha samma kostnader för administration och kontroll som i dagsläget medan de större anläggningarna däremot sammantaget får ökade kostnader för administration och kontroll.

Gällande tredjepartscertifiering anges att sådan, till skillnad från god regelefterlevnad, förmodligen inte kommer att leda till ett totalt sett lägre antal kontroller hos berört livsmedelsföretag. Detta då reduktionen av offentliga kontroller kompenseras av kontroll från certifieringsföretag i stället. Hur stor minskningen av kontrollfrekvensen blir beror på vilken riskklass verksamheten har från början. Enligt Livsmedelverkets 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 förslagsställarens beräkningar varierar reduktionen av kontrollfrekvens mellan 12 – 50 procent. På sida 57 i remissen exemplifieras reduktionen av antal kontroller: Exempel 1 behandlar en normalstor matvarubutik som enligt förslaget får 10 besök per 5 år (2 kontroller per år). En reduktion genom tredjepartscertifiering skulle medföra att butiken, genom flytt till en längre riskklass, skulle få en kontrollfrekvens på 5 gånger per 5 år, det vill säga en reduktion om 50 procent. I ett annat exempel anger förslagsställaren att en större livsmedelsproducent (industriell tillverkning av färdiglagad mat) enligt förslaget får en kontrollfrekvens på 35 besök på 5 år (7 kontroller per år). Reduktionen genom tredjepartscertifiering skulle medföra att producenten, genom flytt till lägre riskklass, skulle få en kontrollfrekvens på 30 gånger per 5 år (6 kontroller per år). Detta motsvarar en reduktion med ca 15 procent.

Det anges vidare att företag som är certifierade har varierande kostnader förknippade med denna. Det interna arbetet för att bli certifierad anges vara resurskrävande och att kostnader uppstår till följd av de revisioner som certifieringsorganen gör för att kontrollera efterlevnaden av kravdokumentet och standarder. 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 fördelar. Förslagsställaren framhåller därför att en reducerad kontrollfrekvens antagligen inte påverkar ett livsmedelsföretags möjlighet eller vilja att bli certifierad annat än ytterst marginellt, men att det kan ge den indirekta effekten av lägre totalkostnad och eller tidsåtgång för kontroller, offentliga och privata sammantaget, över en femårsperiod.

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 anges vara att frekvensen i förekommande fall skulle bli orimligt låg.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är rik på betydelsefull information. Regelrådet har dock en del anmärkningar, bland annat angående förslagsställarens uppgift om att högre kontrollfrekvens kan leda till att kontrollmyndigheternas resor till och från livsmedelsföretagen ökar, vilket anges kunna leda till att kontrollmyndigheternas timtaxa behöver ses över och justeras upp. Att timtaxan eventuellt skulle behöva justeras upp med anledning av en högre kontrollfrekvens framstår inte som en given slutsats. Anledningen till att den slutsatsen dras bör rimligen föregås av att andra förhållanden förändrats vilket i sådana fall borde redovisas.

Vidare framstår det stundom som att kontrollfrekvensen väntas öka i större utsträckning för små företag relativt större företag, bland annat genom formuleringen om att anläggningar med livsmedelstillverkning väntas få högre kontrollfrekvens, något som anges gälla särskilt anläggningar med diversifierad tillverkning.

För anläggningar med livsmedelstillverkning anges den nya modellen innebära en viss ökning i de flesta fall, särskilt för anläggningar med en diversifierad tillverkning som ger höga kontrollpoäng. Samtidigt framhålls att förslagsställaren beräknat att mindre verksamheter procentuellt kommer ges en större reduktion än stora verksamheter, vilket följer av att de har en lägre kontrollfrekvens från början. Dessa två delaspekter, att anläggning med en mer diversifierad tillverkning möter högre medan små mindre verksamheter ska få lägre kontrollfrekvens, behöver möjligtvis inte var motstridiga men det hade stärkt redovisningen om denna del varit tydligare redovisad. Den sammanfattade angivelsen om att förslagsställaren beräknar en reduktion av kontrollfrekvensen på mellan 12-50 procent är i sammanhanget väldigt värdefull. Det framgår samtidigt i bilaga 1 som att en uppsättning verksamhetstyper möter en ökad kontrollfrekvens med den nya modellen.

Under avsnitt 3.3 *Andra avgränsningar inom projektet* anger förslagsställaren att det inte ingått i projektet att ta fram ett riktvärde för kontrolltiden. Att detta anges är värdefullt, eftersom det ger information om varför inga tydligare kvantifieringar presenteras. Däremot hade det bidragit till konsekvensutredningens kvalitet om exempelberäkningar genomförts i syfte att göra det möjligt att åtminstone översiktligt överblicka de totala kostnaderna, kanske genom att utgå från den nuvarande genomsnittliga kontrolltiden.

Förslagsställaren nämner också att det kan finnas anledning att i "väl motiverade fall" justera kontrollfrekvensen för små hantverksmässiga företag. Den typen av beaktanden är viktig, särskilt sett till det ovan framförda – att administrativa kostnader ofta drabbar små, resurssvaga företag relativt hårdare. Men att modellen ibland ska möjliggöra undantag från fastställandet av kontrollfrekvensen gör också regelverket mer komplext och svåröverblickbart, vilket riskerar att förta den effekt som modellen åsyftar (nämligen att öka förståelsen för livsmedelskontrollerna och de avgifter som tas ut samt skapa förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning).

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att en av anledningarna till att förslagsställaren valt att ta fram en ny modell för fastställande av kontrollfrekvens är att öka möjligheterna till en enhetlig riskklassning och en mer likvärdig kontroll. Detta, i kombination med de föreskrifter som föreslås⁴ gälla vid riskklassningen, anges få en positiv effekt med anledning av att företag som ligger i geografiskt spridda kommuner kommer att riskklassas mer enhetligt än med dagens modell. Av den anledningen framhåller förslagsställaren att den nya modellen sannolikt kommer att bidra till konkurrens på lika villkor för företagen.

I avsnitt 8.4.1 *Konsekvenser för kommunala kontrollmyndigheter och Livsmedelsverkets regionala kontroll* anges att testklassningar som förslagsställaren genomfört (se bilaga 1 i remissen) visar att den nya modellen ger lägre kontrollfrekvens än dagens modell för flera av

⁴ Livsmedelsverket, 2021, *Föreskrifter och allmänna råd om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll* (dnr 2021/02501), se även Regelrådets yttrande RR 2021-306.

de vanligaste verksamheterna i sista led, exempelvis för butiker och restauranger, men högre kontrollfrekvens i tidigare led, såsom grossister och tillverkare.

Vidare anges att en utgångspunkt i arbetet med den nya modellen har varit att möjliggöra för reduktion genom certifiering. Det anges att arbetet måste fortsätta gällande hur bedömningen av certifieringsordningar ska gå till rent praktiskt. System för detta anges vara under framtagande och ska finnas på plats till 2023 när riskklassningen av verksamheterna kan inledas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är viktigt, såsom förslagsställaren framhåller, att berörda företag inte upplever att kontrollerna varierar beroende på var i landet verksamheten bedrivs. Lika viktigt är det att den nya modellen inte slår oproportionerligt hårt mot en viss typ av företag. Om förslagsställaren tydligare presenterat företagsstorleken i de olika leden hade det varit enklare att fastställa om så är fallet med den modell som presenteras. Exempelen av typiska verksamheter (sida 57) bidrar till att förtydliga detta men ger inte riktigt hela bilden. Det framgår heller inte tillräckligt tydligt om effekterna av den nya modellen, bland annat högre kontrollfrekvens i tidigare led för exempelvis grossister och tillverkare men lägre kontrollfrekvens för butiker och restauranger, är önskvärda. Det vill säga om exempelvis verksamheter i tidigare led i dag anses ha en orimligt låg kontrollfrekvens medan butiker och restauranger bedöms ha en orimligt hög frekvens.

Regelrådet bedömer också att det finns en risk att konkurrensförhållandena påverkas för de certifieringsorgan som ska utföra de certifieringar som Livsmedelsverket planerar att granska och fastställa. Detta då efterfrågan på de certifieringar som fastställs av Livsmedelsverket kan förväntas öka medan de certifieringar som inte bedöms uppfylla Livsmedelsverkets krav kan förväntas möta en minskad efterfrågan. Det hade bidragit till konsekvensutredningens kvalitet om också denna del av konkurrensaspekten redovisats.

Sammantaget innehåller redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag en del värdefull information, samtidigt som flera delar i förslaget pekar på att den nya modellen kan komma att inverka på konkurrensförhållandena på ett sätt som gör det motiverat att kräva en utförligare redovisning.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon tydlig angivelse av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Avsaknaden av föreslagen reglerings påverkan på företagen i andra avseenden anses inte vara någon väsentlig brist.

Av den anledningen finner Regelrådet redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att den nya modellen syftar till att kontrollen fokuseras på verksamheter tidigt i leveranskedjan i större utsträckning än dagens modell. Enligt förslagsställaren kommer detta att leda till att flera mindre verksamheter får lägre kontrollfrekvens med den nya modellen än de har i dag. Undantag gäller för de verksamheter som bedriver många olika aktiviteter eller aktiviteter som är förknippade med stora hälsomässiga risker.

Förslagsställaren anger även att det finns ett behov av att kunna ha en låg kontrollfrekvens för verksamheter som förknippas med mycket små risker och där en begränsad mängd av lagstiftningen är tillämplig vilket sammantaget ger ett mycket lågt kontrollbehov. Exempel på en sådan verksamhet är butiker med enbart förpackade livsmedel. I stället för en så kallad nollklass, som bland annat tillämpas i Finland, så föreslår förslagsställaren en möjlighet till en kontroll var femte år, vad som kallas "våldigt sällan-kontroller".

Gällande små hantverksmässiga livsmedelsföretag anger förslagsställaren att de ofta bedriver en rad olika aktiviteter inom sin livsmedelsverksamhet, vilket för en del verksamheter kan ge 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 produktionsvolymen. Detta skulle också leda till att både administration och ekonomiska kostnader ökar orimligt mycket för dessa företag. I dessa fall ska det finnas möjlighet för kontrollmyndigheterna att justera ned kontrollfrekvensen en till två riskklasser. Det anges vidare att justeringen ska vara väl motiverad och endast göras i enskilda fall. Sådan vägledning ska tas fram innan modellen börjar användas.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens redogörelse för hur små företag beaktats vid regleringens utformning innehåller värdefull information, bland annat är det förtjänstfullt att förslagsställaren framhåller att en vägledning för möjliga nedjusteringar för små hantverksmässiga företag ska tas fram. Gällande den aspekten av förslaget anser Regelrådet att det blir viktigt för förslagsställaren att, så långt det är möjligt, utforma regleringen på sådant vis att dessa undantagsfall blir tydligt motiverade i vägledningen. Även om detta skulle genomföras på ett föredömligt vis ser Regelrådet en risk för särbehandling, där undantagsfallen ger utrymme för tolkningar vilket riskerar att leda till att modellen inte helt uppfyller syftet att minimera risken att bedömningar skiljer sig åt mellan kontrollmyndigheter. Sammantaget framgår det inte tillräckligt tydligt hur små företag beaktats vid framtagandet av föreslagen reglering.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet gör bedömningen att konsekvensutredningen i huvudsak brister sett till beskrivningen av storleken av de berörda företagen samt vilka kostnader och verksamhetspåverkan förslaget förväntas innebära. Men även förslagets påverkan på konkurrensförhållandena och särskild hänsyn till små företag beskrivs bristfälligt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 december 2021.

I beslutet deltog: I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Cecilia Gunne och Hans Peter Larsson.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Claes Norberg
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande