

*Vägledning till kontrollmyndigheter*

# **Planering av offentlig livsmedelskontroll**

Fastställt: 2011-07-15

# Innehåll

1	Inledning.....	4
1.1	Syftet med vägledningen .....	4
1.2	Syftet med kontrollen .....	4
2	Kontaktfunktioner.....	4
2.1	Kontaktfunktioner vid Livsmedelsverket .....	4
2.2	Information om andra lämpliga kontaktfunktioner .....	5
3	Definitioner och begrepp .....	5
3.1	Definitioner.....	5
3.2	Viktiga begrepp .....	7
4	Tillämplig lagstiftning .....	9
4.1	EG-förordningar och nationell lagstiftning .....	9
5	Ansvarsfördelning inom tillsynsområdet .....	10
6	Varför planering av den offentliga livsmedelskontrollen? .....	10
7	System för offentlig kontroll .....	12
8	Planering av den operativa kontrollen .....	14
8.1	Effektiv, ändamålsenlig, riskbaserad och rättssäker.....	15
8.1.1	Krav på genomförande av offentlig kontroll .....	15
8.1.2	Disponering av årlig kontrolltid .....	16
8.1.2.1	Besöksfrekvens på anläggningar .....	17
8.1.2.2	Enskilda kontrollbesök .....	18
8.1.3	Extra offentlig kontroll och förstärkt kontroll .....	18
8.1.3.1	Följa upp brister .....	18
8.1.3.2	Förstärkt kontroll.....	19
8.1.4	Rättssäker kontroll och myndighetsutövning .....	19
9	Planering av operativa förutsättningar.....	20
9.1	Verksamhetskriterier .....	20
9.1.1	Kontrollen är effektiv och ändamålsenlig .....	20
9.1.2	Intressekonflikt inte föreligger/opartiskhet .....	20
9.1.2.1	Jäv och andra intressekonflikter .....	21
9.1.3	Personella resurser med rätt kompetens .....	21
9.1.4	Laboratoriekapacitet .....	21
9.1.5	Juridiska befogenheter .....	22
9.1.6	Utrymmen och utrustning .....	23
9.1.7	Beredskapsplaner och beredskap.....	23
9.1.8	Kvalitet och enhetlighet.....	24
9.1.9	Revisioner.....	24
9.2	”Kvalitetssäkring/kvalitetsutveckling” av den offentliga kontrollen ....	24
9.3	Uppföljning av kontrollen .....	25
10	Planering av kompetens, tid och finansiering.....	26
10.1	Kompetens .....	26
10.1.1	Kompetens – en framgångsfaktor.....	26
10.1.2	Kompetens – en resurs att beakta i planeringen .....	27
10.1.3	Kompetensanalys.....	28

10.2	Tid.....	29
10.3	Finansiering .....	33
10.3.1	Årlig kontrollavgift.....	34
10.3.2	Timtaxa.....	34
10.3.3	Avgift för extra offentlig kontroll.....	35
10.4	Exempel, frågor och svar m.m. rörande tid och finansiering .....	36
10.4.1	Tabell.....	36
10.4.2	Årlig kontrolltid, planerad kontroll m.m. ....	38
10.4.3	Extra offentlig kontroll .....	41
10.4.4	Finansiering via anslag eller avgifter, timtaxa m.m. ....	44
10.4.5	Avgiftsbeslut, avgifter tidsbegränsade verksamheter m.m.....	48
10.4.6	Övrigt.....	53
11	Behovsutredning.....	55
12	Kontrollplan.....	57
Bilaga 1	.....	59
	Exempel på frågor från FVO vid GA10 som rör planering av kontroll .....	59
Bilaga 2	.....	62
	Kompetenser som kan behövas inom behöriga kontrollmyndigheter – en exempelsamling .....	62

# 1 Inledning

## 1.1 Syftet med vägledningen

Denna vägledning ger kontrollmyndigheter stöd för tillämpning av framför allt förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll av livsmedel. Målsättningen är att på ett samlat ställe tillhandahålla information relevant för planering av offentlig livsmedelskontroll. Livsmedelsverket vill med vägledningen ge råd och stöd åt dem som planerar och utför den operativa kontrollen, främst inom de kontrollområden som faller under kommunernas ansvar. Stora delar är dock generella och är därför också råd och stöd till andra behöriga kontrollmyndigheter inom livsmedelskontrollen. Vägledningen baseras i hög utsträckning på den kurs i planering som Livsmedelsverket genomfört i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) under 2010. På samma sätt som nämnda kurs begränsas denna vägledning till att handla om planering specifik för livsmedelskontroll. Den behandlar sålunda inte planering i allmänhet eller andra specifika områden som t.ex. arbetsrätt, arbetsmiljö eller budgetering.

Vägledningar är inte rättsligt bindande, utan är exempel och rekommendationer som kan vara till hjälp vid bedömning och tillämpning av lagstiftningen. Vägledningen utesluter inte andra handlingssätt för att uppnå det resultat som avses med lagstiftningen. Om en föreskrift blir föremål för bedömning i domstol, t.ex. om ett myndighetsbeslut i ett ärende överklagas, eller vid åtal för brott mot livsmedelslagen blir domstolsavgörandet vägledande för tolkningen. EG-domstolen har tolkningsföreträde vad gäller tolkningen av EG:s rättsakter.

## 1.2 Syftet med kontrollen

Syftet med kontrollen är att konsumenterna alltid ska ha tillgång till säkra livsmedel och att ingen blir lurad av livsmedel. Offentlig kontroll ska vara effektiv och ändamålsenlig. Den ska också vara riskbaserad, regelbunden och hänsyn ska tas till tidigare kontrollresultat.

# 2 Kontaktfunktioner

## 2.1 Kontaktfunktioner vid Livsmedelsverket

Tillämplig lagstiftning, aktuella vägledningar och övrig information som rör t.ex. kontroll, sanktioner, provtagning, riskklassificering och avgifter inom livsmedelskontrollen finns på Livsmedelsverkets webbplats: [www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se)

## 2.2 Information om andra lämpliga kontaktfunktioner

Information om taxa och hur den ska beräknas finns på Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) hemsida: [www.skl.se](http://www.skl.se). Där finns också förslag till delegationsordning m.m.

## 3 Definitioner och begrepp

Definitionerna är ordagrant överförda från de angivna förordningarna och annan livsmedelslagstiftning. Till vissa av definitionerna, där det har ansetts nödvändigt, ger Livsmedelsverket en kommentar. ”Viktiga begrepp” är Livsmedelsverkets tolkning av begreppens innebörd. Begrepp saknar definition i lagstiftningen.

### 3.1 Definitioner

**Anläggning** (artikel 2.1 c i förordning (EG) nr 852/2004)

Varje enhet i ett livsmedelsföretag.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

En anläggning är en plats där livsmedelsföretagaren bedriver verksamhet. Exempelvis är ett mejeri och en butik anläggningar, men även ett marknadsstånd är en anläggning. Ett livsmedelsföretag kan omfatta en eller flera anläggningar. Observera att det inte är något krav att ett företag ska hantera eller lagra livsmedel i egna lokaler. Även mellanhänder, som importörer och andra som endast har ett kontor varifrån de dirigerar livsmedlets rörelser, kan vara ett livsmedelsföretag eller en anläggning. Ett livsmedelsföretags huvudkontor kan vara en anläggning.

**Behörig myndighet** (artikel 2.4 i förordning (EG) nr. 882/2004)

Den centrala myndigheten i en medlemsstat som har behörighet att genomföra offentlig kontroll eller varje annan myndighet som tilldelats sådan behörighet. Hit ska även i tillämpliga fall räknas motsvarande myndighet i tredje land.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

I den svenska lagstiftningen använder man begreppet ”kontrollmyndighet”.

Med tanke på denna väglednings syfte och omfattning används genomgående begreppet nämnd med denna betydelse. Se ”Viktiga begrepp” nedan.

**Inspektion** (artikel 2.7 i förordning (EG) nr 882/2004)

Undersökning av varje aspekt av foder, livsmedel, djurhälsa och djurskydd för att kontrollera efterlevnaden av de rättsliga kraven i foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna avseende djurhälsa och djurskydd.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

Inspektion är en kontrollmetod, som ska (jämför artikel 3.2 i förordning (EG) nr 882/2004) ske utan förvarning. Den kan vara planerad eller oplanerad och utföras ad hoc, d.v.s. som det faller sig. Vid en inspektion kan en viss detalj kontrolleras, t.ex. att utrustningen är rengjord, vilken temperatur som råder i ett kylrum, att ett förpackat livsmedel är rätt märkt eller att en tidigare trasig kakelplatta är åtgärdad.

**Kartläggning** (artikel 2.8 i förordning (EG) nr 882/2004)

planerad undersökning som görs för att få en överblick av hur foder- och livsmedelslagstiftningen och bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd efterlevs.

**Kontroll** (artikel 2.2 i förordning (EG) nr 882/2004)

Kontroll av om specificerade krav har uppfyllts, genom undersökning och bedömning av sakliga underlag.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

Jmf ”Normal kontroll” i detta avsnitt samt ”Tillsyn” i avsnittet viktiga begrepp.

**Kontrollplan** (artikel 2.20 i förordning (EG) nr 882/2004)

En av den behöriga myndigheten upprättad beskrivning med allmän information om hur dess offentliga kontrollsystem är uppbyggt och organiserat.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

Förutom som definition förekommer begreppet endast i samband med ”fleråriga nationella kontrollplaner”. I Sverige, där kontrollansvaret är delat mellan flera myndigheter, är det relevant att varje behörig myndighet upprättar denna beskrivning, förslagsvis med hänsyn tagen till kraven på dokumenterad information om nämndens organisation och förhållanden till andra myndigheter som man har delegerat uppgifter till.

**Livsmedel** (artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002)

Alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Livsmedel inbegriper drycker, tuggummi och alla ämnen, inklusive vatten, som avsiktligt tillförts livsmedlet under dess framställning, beredning eller behandling. Foder, tobak, växter före skörd, levande djur, läkemedel, kosmetika, narkotika, restsubstanser samt främmande ämnen är inte livsmedel. Dricksvatten jämställs i livsmedelslagen med livsmedel fr.o.m. den punkt då det tas in i vattenverket.

**Livsmedelsföretag** (artikel 3.2 i förordning (EG) nr 178/2002)

Varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings-, och distributionskedjan av livsmedel.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

Livsmedelsföretag är ett centralt begrepp i lagstiftningen. Med företag avses en verksamhetsform som förutsätter en viss kontinuitet och organisation (beaktandesats 9 i förordning (EG) nr 852/2004). Att företag utan vinstsyfte utpekas i definitionen innebär att även kommuner, landsting och andra offentliga verksamheter kan driva livsmedelsföretag som omfattas av livsmedelslagstiftningen.

**Offentlig kontroll** (artikel 2.1 i förordning (EG) nr 882/2004)

Varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurs hälsa och om djurskydd.

*Livsmedelsverkets kommentar:*

I fråga om vägledning från Livsmedelsverket avses kontroll av efterlevnad av livsmedelslagstiftningen.

### **Revision** (artikel 2.6 i förordning (EG) nr 882/2004)

En systematisk och oberoende undersökning för att avgöra om verksamheter och resultat från dessa överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen.

#### *Livsmedelsverkets kommentar:*

Begreppet ”revision” nämns både i samband med de behöriga myndigheternas offentliga kontroll och revision av en behörig myndighet. Lagstiftarna har inte gjort någon skillnad på dessa i artikel 2 i kontrollförordningen som avhandlar definitioner. Ett mer utförligt resonemang kring revision av en behörig myndighet går att finna i kommissionens riktlinjer om kriterier för genomförande av revisioner.

### **Säkra livsmedel**

(artikel 14 i förordning (EG) nr 178/2002)

Livsmedel ska anses som icke säkra om de anses vara

- a) skadliga för hälsan (omedelbara, kortsiktiga, långsiktiga effekter på hälsan) och/eller
- b) otjänliga som människoföda (genom förorening, förruttnelse, försämring eller nedbrytning).

### **Utsläppande på marknaden** (artikel 3.8 i förordning (EG) nr 178/2002)

Innehav av livsmedel för försäljning, inbegripet utbudande till försäljning eller varje annan form av överlåtelse, kostnadsfri eller inte, samt försäljning, distribution och andra former av överlåtelse.

## **3.2 Viktiga begrepp**

### **Extra offentlig kontroll**

Offentlig kontroll som går utöver den behöriga myndighetens normala kontroll och som har sin orsak i bristande efterlevnad av lagstiftningen. Detta kan exempelvis vara kontroll efter befogade klagomål eller uppföljning av tidigare kontrollbesök då bristande efterlevnad har konstaterats.

### **Flexibilitet**

De krav som finns i förordningarna ska tillämpas för många olika typer av verksamheter, från stora industriella anläggningar som hanterar känsliga livsmedel, till små butiker som endast hanterar förpackade livsmedel. I lagtexten skapas utrymme för flexibilitet genom uttryck som ”när det är nödvändigt” och ”när så är lämpligt”. Kraven kan alltså anpassas till verksamhetens storlek och art, men livsmedlet får inte bli hälsofarligt eller otjänligt (se även punkt 5 i kommissionens vägledning till (EG) nr 852/2004).

### **Food and Veterinary Office (FVO)**

EU-kommissionens kontor för livsmedels- och veterinära frågor som bl.a. har till uppgift att revidera medlemsländernas kontroll i livsmedelskedjan.

### **God hygienpraxis (GHP)**

Att tillverka livsmedel på det sätt som beskrivs i relevant branschriktlinje för god praxis eller på annat sätt som ger likvärdigt resultat för att uppnå säkra livsmedel.

### ***God tillverkningssed (GMP)***

Att tillverka livsmedel, på det sätt som beskrivs i relevant branschriktlinje för god praxis eller på annat sätt som ger likvärdigt resultat, så att redlighet och kravet på att konsumenten inte blir vilseledd uppnås.

### ***Grundförutsättning***

De planerade åtgärder, exkl. HACCP, som livsmedelsföretagaren har infört i sin verksamhet för att säkerställa att livsmedel inte blir skadliga för hälsan. Grundförutsättningarna ger underlag för en effektiv tillämpning av HACCP och ska vara uppfyllda innan ett HACCP-baserat förfarande upprättas. Exempel på grundförutsättningar är utbildning, rengöring och skadedjursbekämpning. De planerade åtgärderna för respektive grundförutsättning är beroende av verksamhetens art.

### ***HACCP***

System som identifierar, bedömer och styr faror som är viktiga för att säkerställa att livsmedel inte blir skadliga för hälsan.

### ***Iakttagelser***

De dokumenterade observationer som ligger till grund för bedömningen av om kraven i livsmedelslagstiftningen är uppfyllda eller inte benämns ”iakttagelser”. En iakttagelse kan vara ett avsteg från lagstiftningen, men också en observation om att ett företag/en nämnd inte följer sina egna rutiner.

### ***Normal kontroll (artikel 28 i förordning (EG) nr 882/2004)***

Med normal kontrollverksamhet avses den rutinkontrollverksamhet som krävs i gemenskapens lagstiftning eller i nationell lagstiftning, och särskilt den som beskrivs i den fleråriga nationella kontrollplanen.

### ***Normerande kontroll***

Livsmedelsverket granskar genom normerande kontroll om en nämnd uppfyller kontrollförordningens mål. Detta sker inom ramen för Livsmedelsverkets skyldigheter enligt 22 § Livsmedelsförordningen (2006:813). Normerande kontroll är tillsammans med kommunrevision en del av den statliga revisionen av den kommunala livsmedelskontrollen. Till skillnad från kommunrevision är en normerande kontroll av en nämnd avgränsad till ett specifikt sakområde, t.ex. kött, fisk och fiskprodukter, mjölk och mjölkprodukter, dricksvatten eller detaljhandel.

### ***Redlighet***

Med redlighet i livsmedelshanteringen menas att konsumenten inte ska bli vilseledd. Redlighet omfattar alla förfaranden från oavsiktliga misstag till medvetna bedrägerier inom alla moment i livsmedelshanteringen.

### ***Validering***

Begreppet validering används ofta i samband med HACCP och innebär att bekräfta ändamålsenligheten hos samtliga delar av HACCP-planen, d.v.s. giltigförklara. Livsmedelsföretagaren tar fram bevis (underlag) för att avgöra om verksamheten kan förväntas ge en säker produkt.

### **Verifiering**

Begreppet verifiering används ofta i samband med HACCP och innebär att bekräfta att HACCP fungerar effektivt. Livsmedelsföretagaren tar fram bevis (underlag) för att bekräfta att de validerade rutinerna (egenkontrollen) följs.

### **Tillsyn**

De tidigare använda begreppen tillsyn och tillsynsmyndighet används inte i EG-förordningarna. Där används begreppen kontroll och kontrollmyndighet. Kontroll definieras ovan (se avsnitt 3.1). I begreppet tillsyn ingår dels de granskande åtgärder som genomförs med stöd av lag (kontroll) och myndighetens möjligheter att besluta om någon form av ingripande, dels andra verksamheter, som rådgivning, allmän information och utvecklingsstöd. Dessa skyldigheter omfattas av förvaltningslagens princip om serviceskyldighet m.m.

## **4 Tillämplig lagstiftning**

### **4.1 EG-förordningar och nationell lagstiftning**

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004<sup>1</sup> av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel
- Livsmedelslagen 2006:804
- Livsmedelsförordningen 2006:813
- Förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel
- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll

Det bör noteras att livsmedelslagstiftningen idag är en del i ett större lagstiftningskomplex som innefattar livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Denna lagstiftning är så gott som helt skild från miljöbalken, och det finns vissa betydande skillnader, se kapitel 7, som ska uppmärksammas vid planering av den offentliga livsmedelskontrollen.

---

<sup>1</sup> Denna förordning omnämns fortsättningsvis ”kontrollförordningen”

## 5 Ansvarsfördelning inom tillsynsområdet

Ansvarsfördelningen mellan olika kontrollmyndigheter med avseende på ansvar för offentlig livsmedelskontroll följer 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen. Det innebär att Livsmedelsverket har ansvar för att planera den offentliga kontrollen på de anläggningar som står under verkets kontroll och de lokala kontrollmyndigheterna ansvarar för planering av offentlig kontroll på anläggningar som kommunerna har kontrollansvaret för. Länsstyrelserna ansvarar för planering av den offentliga kontrollen inom primärproduktionen.

I Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan (Nationell kontrollplan) ges en översikt av hur den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan är organiserad, hur den genomförs och vilken strategisk inriktning den har.

## 6 Varför planering av den offentliga livsmedelskontrollen?

Planering av kontrollen görs inte till följd av *ett* uttryckligt krav i reglerna, planering görs för att leva upp till de många krav som finns på kontrollen och kontrollsystemet. Kraven i regelverket har aldrig varit så omfattande som nu på livsmedelskontrollen, kontrollmyndigheterna och kontrollorganisationen. Som anges i Livsmedelsverkets vägledning om offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar ska offentlig kontroll utföras för att kontrollera hur livsmedelslagstiftningen efterlevs i alla led i produktionen, bearbetningen och distributionen av livsmedel. De behöriga myndigheter som utför offentlig kontroll ska vara effektiva och opartiska. Det får inte finnas någon intressekonflikt för den personal som utför eller ansvarar för den offentliga kontrollen. Myndigheterna ska ha tillgång till tillräckligt stor personalstyrka med ändamålsenlig kompetens. Personalen ska vara väl kvalificerad, erfaren och uppdaterad på sina kompetensområden. Lämpliga utrymmen och lämplig utrustning ska också finnas. Vidare ska offentlig kontroll utformas enligt dokumenterade förfaranden för att säkerställa att kontrollen är likriktad och kvalitativ.

Förväntningarna från omvärlden är höga. Lagstiftningen är i mycket hög grad gemensam med övriga EU-länder. Hur lagstiftningen tillämpas och kontrollen bedrivs är inte bara en angelägenhet för den enskilda medlemsstaten, utan en angelägenhet för alla i unionen. Livsmedelskontrollen i Sverige är en del av en ännu större livsmedelskontroll. Förväntningar och krav på kontrollen är också höga hos företagen, eftersom de med nuvarande avgiftssystem i hög grad finansierar den.

Enligt artikel 41 och 42 i kontrollförordningen ska varje land ha en nationell kontrollplan. Av denna ska framgå:

- livsmedelskontrollens organisation
- strategiska mål och prioriteringar
- riskindelning
- utbildning av kontrollpersonal
- metoder för att säkerställa verksamhetskriterierna

De gemensamma målen, som finns i Sveriges nationella kontrollplan, för den offentliga kontrollen inom livsmedelskedjan är att:

- *Konsumenterna* har trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Med trygga livsmedel menas säkra livsmedel och att konsumenterna inte blir lurade.
- *Intressenterna* (företagen) har tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull.
- De samverkande *kontrollmyndigheterna* har en optimal samverkan och förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin respektive del i livsmedelskedjan. Kontrollverksamheten är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.

Vidare anges att målsättningen är att den offentliga kontrollen utförs så att:

- Konsumenterna får säkra livsmedel och inte blir lurade.
- Intressenterna (företagen) får en likvärdig, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig kontroll med helhetssyn.
- Samverkan mellan myndigheter betyder att det finns en samsyn på väsentliga aspekter i kontrollen, men att kontrollmyndigheterna tar ansvar inom sina respektive ansvarsområden.

Kontrollen och kontrollmyndigheterna granskas kontinuerligt av FVO<sup>2</sup>. En sammanvägd bild av dessa kontroller visar tydligt att den offentliga kontrollen förväntas, utifrån kontrollförordningens krav, vara bl.a. strukturerad, systematisk, genomtänkt och tillräcklig. Vidare förväntas att det inom kontrollmyndigheterna finns en fungerande ledning, styrning och uppföljning. Med andra ord förväntas kontrollen vara planerad.

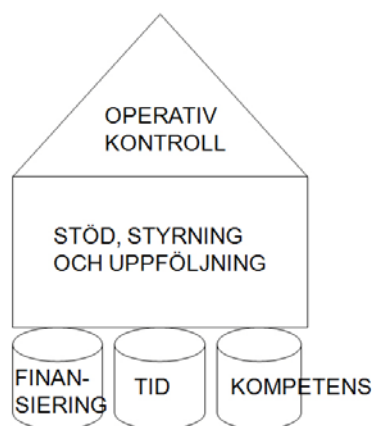
Om kontrollmyndigheterna och kontrollen ska leva upp till kraven i lagstiftningen och de mål som har satts upp i den nationella kontrollplanen krävs enligt Livsmedelsverkets bedömning god planering. Syftet med planering är att erhålla en effektiv, ändamålsenlig och riskbaserad kontroll som åtnjuter förtroende hos såväl konsumenter och företagare, som mellan alla inblandade i kontrollorganisationen.

---

<sup>2</sup> Food and Veterinary Office, se förklaring i avsnitt 3.2.

## 7 System för offentlig kontroll

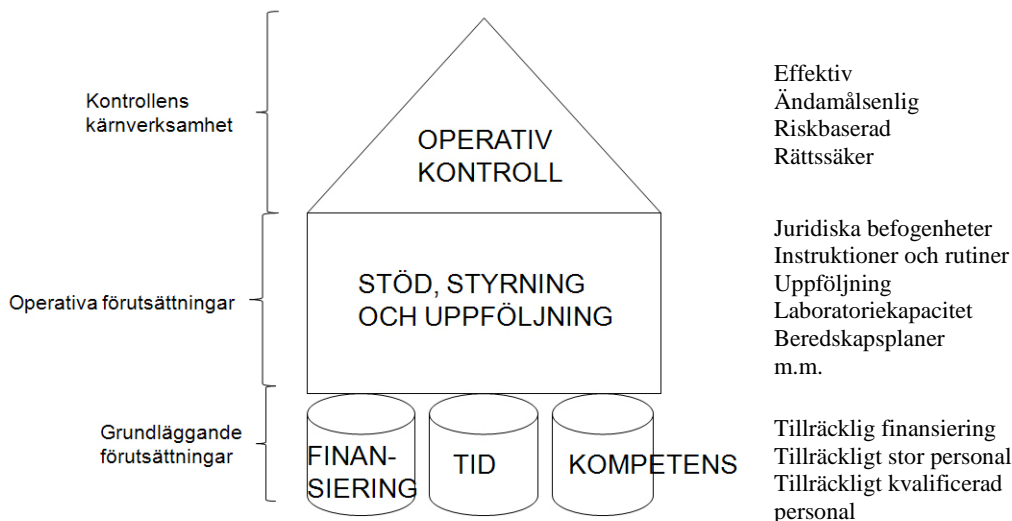
I den nationella kontrollplanen beskrivs Sveriges system för offentlig kontroll av livsmedel. Nuvarande livsmedelslagstiftning är en del av ett större lagstiftningskomplex, som också innefattar foder, växtskydd, djurskydd och djurhälsa. Därför beskrivs också kontrollsystemen inom dessa sektorer i den nationella kontrollplanen. Varje behörig kontrollmyndighet har sitt system för offentlig livsmedelskontroll. Hur systemet är dimensionerat beror på vilket uppdrag myndigheten har enligt lagstiftningen. Ordet system är tämligen abstrakt, och Livsmedelsverket har därför valt att åskådliggöra hur ett kontrollsystem "ser ut" med hjälp av nedanstående figur.



Figur A. Illustration av system för offentlig kontroll.

Systemet kan vara olika utformat hos olika kontrollmyndigheter, beroende på att man har olika uppdrag. Systemet för kontroll kan t.ex. vara utformat och dimensionerat på ett sätt hos en kontrollmyndighet med ansvar för gränskontroll och på ett annat sätt hos en kontrollmyndighet med ansvar för dricksvattenkontroll. Systemets olika delar ska dock finnas hos varje kontrollmyndighet. Vad som är kontrollmyndighetens uppdrag bestäms av lagstiftning, dels den lagstiftning som fördelar eller rör kontrollansvar, dels den lagstiftning som kontrollmyndigheten är satt att bedriva kontroll utifrån. För att skapa ett ändamålsenligt system måste man vara införstådd med gällande lagstiftning och vad den kräver av kontrollmyndigheten. Livsmedelslagstiftningen omfattar ca 200 rättsakter. Det gäller att kontrollmyndigheten vet vilka delar av denna lagstiftning som antingen är styrande för kontrollverksamheten eller som man har ansvar att bedriva kontroll utifrån.

Livsmedelskontrollen styrs idag främst av kontrollförordning EG (nr) 882/2004 med många krav på när, var och hur kontroll ska bedrivas. Med nämnda förordning som grund kan modellen för kontrollsystem kompletteras med krav enligt följande:



Figur B. Bilden av kontrollsystemet har i den högra kolumnen kompletterats med exempel på krav ur bl.a. kontrollförordningen.

Planering av den offentliga kontrollen måste vara en planering av hela systemet. Planering är sålunda inte enbart en fråga om tid och pengar. Den operativa kontrollen måste planeras och dimensioneras så att kontrollmyndigheten utför det som ska utföras enligt det uppdrag som följer av att man är ansvarig för livsmedelskontrollen. Mer om planering av den operativa kontrollen i kapitel 8.

För att den operativa kontrollen ska kunna genomföras på det sätt som lagstiftningen kräver, behövs fungerande, operativa förutsättningar, d.v.s. styrning, stöd och uppföljning. Det som här kallas operativa förutsättningar motsvarar i hög grad det som omnämns som verksamhetskriterier i kontrollförordningen (artikel 4). De operativa förutsättningarna är inga självändamål, utan ska planeras och dimensioneras så att den operativa kontrollen fungerar effektivt och ändamålsenligt.

Inte heller de grundläggande förutsättningarna (kompetens, tid och finansiering) är något självändamål. Dessa är grunden för att upprätthålla ett system för styrning, stöd och uppföljning och för operativ kontroll som bland annat är effektiv och ändamålsenlig. Därför måste såväl kompetens som tid och finansiering planeras och dimensioneras utifrån kontrolluppdragets behov.

Det är kontrollmyndighetens ansvar att dess system för offentlig livsmedelskontroll är dimensionerat för att motsvara det uppdrag som kontrollmyndigheten har. Detta kräver god planering och grunden för den är god insikt i, och förståelse för, vad ansvaret som kontrollmyndighet innebär och vilket/vilka uppdrag som myndigheten har.

Livsmedelsverket m.fl. har utarbetat en mall för kontrollplan som kontrollmyndigheter kan använda för att beskriva sitt system för offentlig kontroll av livsmedel. Mallen har tagits fram bl.a. utifrån erfarenheter från FVO:s kontroller. Livsmedelsverket rekommenderar att alla kontrollmyndigheter använder mallen, vilket

ger enhetlighet och underlättar kommunikationen mellan myndigheter. Den är också till hjälp i planeringen eftersom den hänvisar till gällande lagstiftning som kontrollmyndigheten ska uppfylla. Mallen, som finns tillgänglig på Livsmedelsverkets webbplats och på Livsteck.net, är inte tänkt att ersätta all annan dokumentation och dokumenttyper som myndigheterna har i sin planering (verksamhetsplan, genomförandeplan, styrkort, instruktioner m.m.), utan är en mera övergripande beskrivning av systemet. Mer om kontrollplanen finns att läsa i kapitel 12.

Livsmedelslagstiftningen är idag en del av ett större lagstiftningskomplex som innefattar livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd. Denna är så gott som helt skild från miljöbalken, och det finns vissa betydande skillnader som ska uppmärksammas vid planering av den offentliga livsmedelskontrollen. Exempel på sådana skillnader är:

- Miljöbalken handlar om tillsyn, kontrollförordningen handlar om kontroll.
- Det är olika avgiftssystem, med olika principer och utformning.
- Livsmedelslagstiftningen är så gott som helt EG-rättsligt baserad.
- Livsmedelslagstiftningen, och hur vi tillämpar den, är föremål för omfattande extern revision från EU.

Ett system för offentlig kontroll av livsmedel måste utformas utifrån livsmedelslagstiftningen och dess krav på bl.a. kontroll och kontrollmyndigheter.

Läs också:

- Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan

## 8 Planering av den operativa kontrollen

Operativ kontroll är kontrollmyndighetens kärnverksamhet. Det är i den som kontrollmyndigheten presterar och levererar det som uppdragsgivaren, d.v.s. lagstiftaren, har ålagt kontrollmyndigheten. Kontrollmyndigheternas ansvar och övergripande uppdrag framgår av artikel 1 i kontrollförordningen:

Kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen med syfte att:

- förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor, samt
- säkerställa god sed inom handeln med livsmedel och skydda konsumenternas intressen, inbegripet märkning av livsmedel samt andra typer av konsumentinformation.

I artikel 2.1 i samma förordning definieras *offentlig kontroll* som varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten i syfte att kontrollera efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen.

Det är här värt att notera att det är kontroll som omnämns, inte tillsyn. Tillsyn används inte i EG-förordningarna. I tillsyn ingår dels granskande åtgärder som genomförs med stöd av lag (kontroll) och myndighetens sanktionsmöjligheter,

dels andra verksamheter som rådgivning och allmän information. Kontroll är sålunda inte synonymt med tillsyn.

I bilaga 1 finns exempel på frågor som FVO ställer i sin granskning av den operativa kontrollen i Sverige.

Läs också:

- Livsmedelsverkets vägledning om offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar
- Livsmedelsverkets vägledning om provtagning
- Livsmedelsverkets vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid

## **8.1 Effektiv, ändamålsenlig, riskbaserad och rättssäker**

Lagstiftningen ställer krav på att offentlig kontroll är effektiv, ändamålsenlig, riskbaserad och rättssäker. De första tre kriterierna framgår av kontrollförordningen, kriteriet rättssäker följer av bl.a. förvaltningslagen (1986:223).

### **8.1.1 Krav på genomförande av offentlig kontroll**

Kontrollens kärnuppgifter är att bedriva kontroll, upptäcka och bedöma bristande efterlevnad och att ställa krav på att brister åtgärdas. Det senare kan innebära att sanktioner behöver användas. Sammantaget ska det vara en kontroll som har effekt (se syfte ovan).

Det ställs flera krav på genomförande av offentlig kontroll. Den ska bland annat:

- genomföras utan förvarning, utom vid revision och liknande fall då det krävs att företagaren underrättas i förväg, vilket framgår av artikel 3 i kontrollförordningen.
- genomföras med framför allt följande kontrollmetoder:
  - revision
  - inspektion
  - provtagning och analys
  - övervakning
  - kartläggning
- ske i alla led i livsmedelskedjan, vilket innebär stor mängd och många olika sorters anläggningar.
- ske utifrån gällande livsmedelslagstiftning.
- ske enligt dokumenterade förfaranden.
- innefatta olika kontrollområden:
  - infrastruktur, lokaler och utrustning
  - råvaror och förpackningsmaterial
  - säker hantering, lagring och transport
  - hantering och förvaring av avfall
  - skadedjur
  - rengöring och desinfektion
  - vattenkvalitet
  - temperatur

- personlig hygien
- utbildning
- HACCP-baserade förfaranden
- information (märkning och redlighet)
- spårbarhet
- mikrobiologiska kriterier
- övriga krav

Sammantaget betyder det att kontroll ska ske utifrån många olika regler, inom många olika områden, för många olika typer av verksamheter. Planering handlar till stor del om att få till stånd en kontroll som väger samman allt detta, och som är effektiv, ändamålsenlig och riskbaserad i de olika anläggningar och verksamheter som faller inom kontrollmyndighetens ansvarsområde.

Kravet på att kontrollen ska vara riskbaserad hanteras i Sverige bl.a. genom att Livsmedelsverket har utformat en modell för riskklassning av anläggningar. Mer ingående information om den finns i Livsmedelsverkets vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter. Kontentan av denna är att varje anläggning rangordnas utifrån bl.a. risk och får en årlig kontrolltid, ju högre risk desto mer tid. Riskklassningsmodellen är alltså ett prioriteringsverktyg för kontrollen och inte främst ett hjälpmedel för att bestämma kontrollavgifter.

### 8.1.2 Disponering av årlig kontrolltid

Riskklassningsmodellen genererar en årlig kontrolltid för varje anläggning. En mycket viktig uppgift i planeringen av den operativa kontrollen är att på ett kvalificerat sätt avgöra hur den årliga kontrolltid som tilldelas respektive anläggning ska disponeras. Det kan t.ex. vara att välja lämpliga kontrollmetoder, relevanta kontrollområden och effektiv besöksfrekvens, allt för att kontrollen på anläggningen ska vara effektiv (ha effekt), ändamålsenlig och riskbaserad.

Årlig kontrolltid ska användas för planerad kontroll. I kontrollmyndighetens planering bör därför den fastställda årliga kontrolltiden för en anläggning fördelas framför allt på kontrollmetoderna revision, inspektion och provtagning av livsmedel. Av planeringen bör det framgå vilka revisioner och inspektioner som är planerade att genomföras, vilka kontrollområden som ska kontrolleras och hur många prover som är planerade att tas ut och analyseras.

Huvudregeln måste vara att merparten av den årliga kontrolltiden ska användas för ”faktisk” operativ kontroll. Den årliga kontrolltid som tilldelas varje anläggning bör därför i största möjliga utsträckning användas för kontroll på anläggningen. Några av kontrollmomenten kan utföras på kontoret hos kontrollmyndigheten, t.ex. granskning av märkningsuppgifter på förpackningar och ta del av och tolka analysresultat. Denna huvudregel är generell, och naturligtvis kan det finnas enskilda anläggningar eller vissa typer av anläggningar för vilka denna inte är ändamålsenlig.

Det framhålls ibland att årlig kontrolltid är en schablon. Det är i rent teknisk mening riktigt, men det betyder inte att denna tid kan hanteras hur som helst. Det finns inget absolut krav på att en anläggning ska få exakt, på minuten när, den årliga kontrolltid som har fastställts. Något år kan det bli något mindre och nästa år något mer. Att anläggningar blir utan offentlig kontroll, under förevändning att den årliga kontrolltiden bara är en schablon, är inte acceptabelt i andra fall än när det gäller anläggningar med lägre risk och därmed liten årlig kontrolltid. Utebliven kontroll på anläggningar med högre risk kan inte ses som effektiv, ändamålsenlig och riskbaserad. Det är heller inte för utebliven kontroll som företagen betalar en årlig kontrollavgift.

Det är viktigt att komma ihåg att all kontroll och alla kontrollområden inte behöver göras vid ett och samma tillfälle. Den planerade kontrollen kan, och bör i många fall, omfatta flera kontrolltillfällen under ett år där olika kontrollområden tas upp och där kontrollen fokuserar på olika delar av verksamheten. Tanken i kontrollförordningen (artikel 10) är att de olika kontrollmetoderna, framför allt revision, inspektion och provtagning ska komplettera varandra. Enbart revision eller enbart inspektioner ger inte någon fullständig bild av hur livsmedelsföretagens efterlevnad av lagstiftningen. En viktig faktor när den årliga kontrolltiden ska planeras för optimal disponering är besöksfrekvens.

#### **8.1.2.1 Besöksfrekvens på anläggningar**

Vad är då lämplig besöksfrekvens på en anläggning? Kontrollförordningen ger inget detaljerat svar på den frågan, men anger i artikel 3 faktorer som ska beaktas när myndigheten ska göra sin bedömning. Av kontrollförordningen framgår att offentlig kontroll ska genomföras regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i denna förordning med hänsyn till:

- risker
- tidigare resultat
- system för egenkontroll
- information som kan tyda på bristande efterlevnad

Det finns naturligtvis ytterligare faktorer som spelar in när myndigheten ska bedöma vilken besöksfrekvens en anläggning ska ha:

- Verksamhetens art och omfattning. Riskbaserad kontroll bör ha som utgångspunkt att anläggningar med högre risk ska ha flera, mer omfattande och mer ingående kontroller än anläggningar med lägre risk
- Vilken eller vilka kontrollmetoder som används
- Det måste också beaktas att kontroll ska ske utan förvarning, utom vid revision och likande fall. Sålunda kan kontroll inte bara ske genom revision, då dessa vanligen görs förannmälda. För att uppfylla kravet på kontroll utan förvarning behöver också inspektioner användas som kontrollmetod, eftersom den lämpar sig för icke förannmälda kontroller. Mer än hälften av alla kontrollbesök bör vara oanmälda

- Revision i kombination med inspektion är också lämpligt för att kontrollmyndigheten utöva effektiv och ändamålsenlig kontroll av en anläggning. Revisionerna syftar till att bedöma företagets planerade åtgärder. Hur dessa sedan fungerar i praktiken kan kontrolleras genom verifierande kontroller, i form av inspektioner, där de faktiska förhållandena bedöms på plats
- Modellen för riskklassning av anläggningar rymmer också erfarenhetsklassning. För att denna klassning ska bli möjlig, och för att den ska ge ett rimligt resultat, krävs att kontrollmyndigheten har viss erfarenhet av anläggningen. Detta bör också vägas in när man bedömer kontrollfrekvensen. Också här är verifierande kontroller viktiga
- Som tidigare sagts innebär effektiv kontroll bl.a. kontroll som har effekt. Det kan vara så att kortare besök vid flera tillfällen (högre frekvens) har bättre effekt i somliga fall än längre besök som sker sällan (låg frekvens). Besök vid flera tillfällen ger en synlig livsmedelskontroll
- Tätare och kortare besök kan också passa bättre för vissa verksamheter, t.ex. små företag där företagaren själv är en betydande del i produktionen och därför har svårt att avsätta tid för, och ha full uppmärksamhet på, kontrollen om kontrolltillfället är för långt
- Glesa kontrollbesök på anläggningar ger kontrollmyndigheten liten erfarenhet och kunskap om anläggningarna. Det kan medföra att det tar längre tid att läsa in sig på, eller på annat sätt förbereda kontrollen på anläggningen

Det kan konstateras att det inte finns någon ”one size fits all”. Olika anläggningar kan behöva hanteras olika för att uppnå en effektiv, ändamålsenlig och riskbaserad kontroll.

### **8.1.2.2 Enskilda kontrollbesök**

Planering av operativ kontroll är planering på ”systemnivå” där kontrollmyndigheten bestämmer bl.a. kontrollmetoder, besöksfrekvens och kontrollområden för de anläggningar man ska kontrollera. Planering av operativ kontroll innefattar också planering (förberedelse) inför de kontroller som ska utföras på anläggningarna. Varje besök bör vara väl planerat och förberett när det gäller t.ex. syfte, metod, fokus, lagstöd och bedömningsgrunder liksom vad man ska göra av resultatet från kontrollen. Till detta kommer rent praktiska förberedelser. Mer om förberedelse inför revisioner och inspektioner finns att läsa i kapitel 9 i Livsmedelsverkets vägledning om offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar.

## **8.1.3 Extra offentlig kontroll och förstärkt kontroll**

### **8.1.3.1 Följa upp brister**

Offentlig kontroll är inte effektiv om den inte innefattar uppföljning, d.v.s. att kontrollmyndigheten följer upp att brister som kontrollmyndigheten har påtalat åtgärdas och åtgärdas inom den tid som företagaren angivit eller som företagaren

ålagts av kontrollmyndigheten. Uppföljning till följd av bristande efterlevnad ska göras som extra offentlig kontroll (artikel 28 i kontrollförordningen). Extra offentlig kontroll är alltså en kontroll, utöver den planerade kontrollen, för att undersöka om de tidigare konstaterade avvikelserna från kraven i lagstiftningen har åtgärdats. Se även avsnitt 10.3.3.

Det ligger i sakens natur att kontrollmyndigheten inte på årsbasis kan planera för när, var och hur extra offentlig kontroll ska genomföras. Däremot måste kontrollmyndighetens planering vara sådan att extra offentlig kontroll kan utföras när det behövs. Likaså måste varje sådan kontroll och kontrolltillfälle förberedas och ha t.ex. ett tydligt syfte, lämplig metod och en tanke om vad kontrollmyndigheten ska göra med resultatet.

### **8.1.3.2 Förstärkt kontroll**

Riskklassningsmodellen innefattar också en erfarenhetsmodul. Den innebär bl.a. att en anläggning under vissa omständigheter kan få förstärkt kontroll om det finns brister i anläggningen. Enligt modellen innebär förstärkt kontroll att den årliga kontrolltiden utökas. Det innebär i sin tur också högre årlig avgift för företagaren. Denna ”extra” tid måste också planeras så att den utökade årliga kontrolltiden disponeras optimalt, och på det sätt bäst svarar mot det behov som föreligger på den aktuella anläggningen. Exempel på åtgärd som kan bli aktuell är fler besök med tätare intervall.

### **8.1.4 Rättssäker kontroll och myndighetsutövning**

Offentlig kontroll av livsmedel är myndighetsutövning, och med ansvaret som kontrollmyndighet följer också ett antal arbetsuppgifter som är myndighetsutövning. Det är kontrollmyndighetens skyldighet att se till att myndighetsutövningen sker på ett rättssäkert sätt. Detta innebär bl.a. att:

- kontrollmyndigheten ska ha laglig grund för avvikelser som man påtalar och för de krav man ställer.
- bedömningen av bristande efterlevnad/avvikelser ska göras utifrån väl grundade iakttagelser och fakta.
- kontrollmyndigheten ska inte ställa fler eller hårdare krav än vad som är nödvändigt; krav och beslut ska vara proportionerliga.
- kontrollmyndigheten är skyldig att kommunicera med den som blir föremål för t.ex. betungande beslut. ”Ingen ska dömas ohörd”.
- det finns formella krav på beslut för att tillvarata den enskildes rättigheter, dessa krav ska kontrollmyndigheten ta hänsyn till.

## 9 Planering av operativa förutsättningar

I modellen som illustrerar ett system för offentlig kontroll av livsmedel (på sidan 13) omnämns operativa förutsättningar, vilket innefattar styrning och stöd till, liksom uppföljning av, den operativa kontrollen. Bestämmelser i kontrollförordningen som styr denna del är bl.a. artikel 4 om verksamhetskriterier. Till operativa förutsättningar för vi också kravet i artikel 31 om att kontrollmyndigheten ska ha en aktuell förteckning över anläggningar. Likaså kraven i artikel 8 om t.ex. dokumenterade förfaranden.

I bilaga 1 till denna vägledning finns exempel på frågor som FVO ställer i sin granskning av de operativa förutsättningarna hos kontrollmyndigheter i Sverige.

Läs också:

- Livsmedelsverkets vägledning om revision av lokal livsmedelskontroll

### 9.1 Verksamhetskriterier

Enligt artikel 4 i kontrollförordningen ska varje kontrollmyndighet se till att den uppfyller verksamhetskriterierna. De är:

- kontrollen är effektiv och ändamålsenlig
- intressekonflikt inte föreligger
- personella resurser med rätt kompetens
- laboratoriekapacitet
- juridiska befogenheter
- utrymmen och utrustning
- beredningsplaner och beredskap för att genomföra sådana planer
- säkerställa opartiskhet, kvalitet och enhetlighet
- revisioner (interna eller externa)

#### 9.1.1 Kontrollen är effektiv och ändamålsenlig

Se kapitel 8 samt avsnitt 9.1.3 och 9.3.

#### 9.1.2 Intressekonflikt inte föreligger/opartiskhet

De behöriga myndigheterna ska se till att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utför den offentliga kontrollen<sup>3</sup> och att myndigheten ska säkerställa att den offentliga kontrollen är opartisk<sup>4</sup>.

I kontrollförordningen görs en viss distinktion mellan myndigheten i sin helhet (opartiskhet) och personalen (intressekonflikt). Begreppet ”intressekonflikt”, som enbart berörs i kontrollförordningen, är inte helt synonymt med de jävsregler som Sverige har haft i sin nationella lagstiftning under lång tid. Det är sålunda inte

---

<sup>3</sup> Artikel 4.2 b

<sup>4</sup> Artikel 4.4

säkert att kriteriet ”inte föreligger någon intressekonflikt” är uppfyllt även om jävsreglerna följs.

#### **9.1.2.1 Jäv och andra intressekonflikter**

I 12 § förvaltningslagen stadgas att den som är jävig inte får handlägga ärende. Detta gäller generellt. Samtidigt som det är kommunerna som utför den till mängden största delen av livsmedelskontrollen så bedriver kommunerna också egen verksamhet som är föremål för den kommunala kontrollen. Detta kan då avse verksamheter såsom kök och restauranger vid skolor och vårdboenden. Även om en kommuns hela organisation, med undantag för kommunala bolag, bedrivs inom samma juridiska person med samma organisationsnummer så utgör de nämnder som utför kontrollen suveräna myndigheter även gentemot den övriga kommunen. Också kommunfullmäktige och andra myndighetsnämnder är genom bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen förbjuden att lägga sig i enskilda myndighetsärenden t.ex. hos en kontrollmyndighet inom den egna organisationen. För att ytterligare accentuera detta finns i 3 kap. 5 § 2st kommunallagen ett uttryckligt förbud mot att en och samma nämnd utövar i lag eller annan författning föreskriven kontroll över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. På samma sätt får inte förtroendevalda eller tjänstemän ha dessa dubbla roller.

Varje behörig myndighet måste vidta åtgärder så att den offentliga kontrollen som de ansvarar för uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. På lokal nivå behöver den ansvariga kommunala nämnden säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet på alla nivåer. Utöver att uppfylla förvaltningslagens och kommunallagens regler om jäv samt kommunallagens förbud mot att en och samma nämnd bedriver kontroll över en verksamhet som samma nämnd är ansvarig utövare för, kan ett sätt att hantera det på vara att tydliggöra vilka situationer där opartiskheten skulle kunna ifrågasättas och att ha planerat för vilka åtgärder som ska vidtas för att opartiskheten ska vara säkerställd i sådana situationer.

Läs också:

- Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan
- Livsmedelsverkets vägledning om revision av lokal livsmedelskontroll

#### **9.1.3 Personella resurser med rätt kompetens**

Se avsnitt 10.1 och 10.2 nedan.

#### **9.1.4 Laboratoriekapacitet**

Provtagning är en kontrollmetod som ska användas när det är den bästa metoden för att få svar på den fråga som kontrollmyndigheten behöver få svar på. Det kan t.ex. vara om en viss patogen bakterie finns i ett livsmedel, om ett livsmedel innehåller en viss toxisk substans eller otillåten tillsats, eller om en viss produkt innehåller så lite fett som det utlovas i märkningen. Det är svårt att få svar på dessa frågor på annat sätt än genom en analys. Detta kräver tillgång till laboratorietjänster. Vilka laboratorietjänster en kontrollmyndighet behöver beror på vad den har

ansvar för att kontrollera. En viktig del i planeringen är sålunda att utröna vilken provtagning som behöver göras, eller kan komma att behöva utföras, och detta bör så långt möjligt anges i en provtagningsplan eller motsvarande dokument. Vad som är planerad provtagning är viktigt att ha gjort klart för sig, bl.a. för att kunna ha ett bra underlag för upphandling av analystjänster och eftersom det påverkar beräkningen av timtaxa, se avsnitt 10.3. Myndigheten behöver också ha en bild av vilka provtagningar och analyser som kan behöva göras vid t.ex. en matförgiftningsutredning, så att det också finns tillgång till laboratoriekapacitet om, eller när, dessa analyser behövs.

Prover i offentlig kontroll ska analyseras av ackrediterade laboratorier och så långt möjligt med ackrediterade metoder. Att laboratorier som anlitas är ackrediterade och är ackrediterade för de för de analyser som ska myndigheten behöver är en viktig del i upphandling (eller annat anlåtande) av laboratorier. Upphandling är alltså en viktig del för att uppfylla verksamhetskriteriet laboratoriekapacitet. Den påverkar också planeringen. Dels ska kontrollmyndigheten ställa rätt krav i upphandlingen vilket kräver kompetens, dels krävs tid för upphandling. Livsmedelsverket har tagit fram en vägledning om upphandling av laboratorietjänster som stöd för denna uppgift.

Att upphandlingen blir bra är viktigt. Det är också viktigt att kontrollmyndigheten under avtalstiden förvissar sig om att laboratoriet inte mister sin ackreditering eller byter någon metod mot en annan, förvisso ackrediterad, men som t.ex. har en sämre detektionsnivå än vad som kontrollmyndigheten behöver.

Verksamhetskriteriet laboratorietjänster går in i ett annat verksamhetskriterium, nämligen beredskap. Kontrollmyndigheter kan behöva ha tillgång till laboratorietjänster även utanför kontorstid, t.ex. vid matförgiftningsutbrott eller utbrott orsakade av vattenburen smitta.

Läs också:

- Livsmedelsverkets vägledning om upphandling av laboratorietjänster

### **9.1.5 Juridiska befogenheter**

Genom livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen och kontrollförordningen ges kontrollmyndigheterna befogenheter att utföra den offentliga kontrollen. Exempel på sådana befogenheter är möjligheten att fatta beslut om sanktioner och rätt till tillträde och upplysningar. Ett första steg för att uppfylla detta kriterium är att kontrollmyndigheten vet vilka befogenheter man har. Andra steget är att man också har förmåga att använda dem. I planeringen handlar det sålunda om kompetens, rutiner/instruktioner och organisation.

Kontrollmyndigheternas befogenheter fördelas på olika individer inom kontrollmyndigheten genom delegation. Delegationen bör vara sådan att nödvändiga beslut kan fattas när de behöver fattas (utan onödiga dröjsmål), så att kontrollmyndigheten kan vara effektiv, d.v.s. uppnå effekt med sin verksamhet. Delegationen bör inte vara så otymplig att den hindrar kontrollmyndigheten och dess personal att bedriva effektiv kontroll och att fatta nödvändiga beslut.

Delegation av en myndighetsuppgift innebär också ett ansvar att axla. Med myndighetsuppgiften följer skyldigheter. Kontrollmyndigheten bör därför försäkra sig om att delegationen står i rimlig proportion till den kompetens som delegaten har.

Även verksamhetskriteriet juridiska befogenheter berör kriteriet beredskap. Kontrollmyndighetens organisation och delegation bör vara sådan att möjlighet alltid finns att fatta nödvändiga beslut, även utanför kontorstid och under semestertider.

### **9.1.6 Utrymmen och utrustning**

Myndigheten ska ha utrymmen och utrustning så att kontroll kan genomföras effektivt och ändamålsenligt. Det kan t.ex. vara förvaringsutrymmen, kylutrymmen, skyddskläder, mätutrustning, provtagningsutrustning, datorer och bilar. Detta måste planeras och finansieras. Viss materiel kräver underhåll och service så att den är funktionsduglig och användbar i kontrollen, t.ex. kalibrering eller annan inställning av mätutrustning. Också detta ska tas med i planeringen.

### **9.1.7 Beredskapsplaner och beredskap**

Beredskapsplaner för ”större katastrofer” regleras i annan lagstiftning. För sådan typ av beredskap har oftast myndigheterna en plats och funktion i befintlig organisation. Det är dock inte primärt den typen av beredskap som avses här.

Myndigheten måste kunna vara myndighet även utanför kontorstid och/eller kunna hantera situationer som inte sker i den dagliga verksamheten. Det är alltså fråga om att ha en beredskap för att kunna fungera utanför kontorstid vid behov, och/eller ha beredskap för att hantera sådant som händer mera sällan eller som eventuellt kan hända. Exempel på situationer som myndigheten bör ha beredskap för är matförgiftningsutredning, vattenburna utbrott, RASFF<sup>5</sup> eller annan information om icke säkra livsmedel på marknaden som kräver insatser och eventuellt beslut om t.ex. förbud eller destruktion.

Beredskapsplaner bör ha utarbetats för att åtgärder ska kunna vidtas utan fördröjning när livsmedel som kan utgöra en allvarlig risk påträffas. Ledningen bör vara medveten om hur de berörs av beredskapsplanen. Likaså bör kontrollpersonalen vara medveten om beredskapsplaner som berör dem. Planerna bör innehålla praktiska instruktioner så att de är funktionella när de väl behövs. En viktig del är att de hålls uppdaterade, t.ex. kontaktlistor. Genomgång och uppdatering bör därför vara en del av kontrollmyndighetens planeringsprocess. En annan viktig del i beredskapen är hur kontrollmyndigheten är anträffbar utanför kontorstid.

Beredskapsplaner bör vara föremål för regelbunden genomgång, diskussion eller träning hos dem som berörs eller kan bli berörda. Detta bör göras för att hålla planerna uppdaterade, för att bedöma om de är funktionella samt för att upprätthålla kompetensen hos de berörda.

---

<sup>5</sup> Rapid Alert System for Food and Feed. Ett varningssystem inom EU där alla medlemstater är medlemmar och där information om icke säkra livsmedel förmedlas.

Som tidigare sagt hänger verksamhetskriteriet beredskap ihop med kriterierna juridiska befogenheter och laboratoriekapacitet, se ovan.

### 9.1.8 Kvalitet och enhetlighet

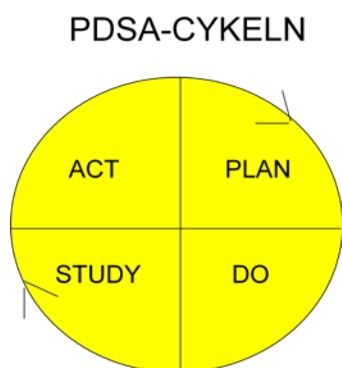
Se avsnitt 9.2 nedan.

### 9.1.9 Revisioner

Enligt kontrollförordningen ska behöriga myndigheter utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner. Med beaktande av resultaten ska lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa att de uppfyller målen i kontrollförordningen. Dessa revisioner ska vara föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter granskning. Mer om uppföljning i avsnitt 9.3.

## 9.2 ”Kvalitetssäkring/kvalitetsutveckling” av den offentliga kontrollen

I kontrollförordningen används inte orden ”kvalitetssäkring” eller ”kvalitetsutveckling”, däremot sägs i artikel 4 att kontroll ska bedrivas med kvalitet och enhetlighet. Bestämmelserna i artikel 8 säger i korthet att myndigheten ska ha dokumenterade förfaranden för sin kontroll (plan), kontrollen ska följas upp och utvärderas (study) och man ska vidta korrigerande åtgärder (justeringar, uppdatering o.dyl.) om det inte visar sig vara bra (act). Det som anges i artikel 8 stämmer väl överens med en etablerad modell för förbättringsarbete, den s.k. PDSA-cykeln (Plan Do Study Act).



Figur C. Modell för ständigt förbättringsarbete skapad av W Edwards Deming i slutet av 1980-talet. Deming har betytt mycket för kvalitetsområdets utveckling.<sup>6</sup>

Artikel 8 p. 1 i kontrollförordningen ställer krav på dokumenterade förfaranden med information och instruktioner till den personal som genomför offentliga kontroller. Inom vilka områden information och instruktioner ska finnas anges i nämnda förordnings bilaga II kapitel II.

<sup>6</sup> Uppgifter hämtade ur Kvalitet – från behov till användning, av Bo Bergman och Bengt Klefsjö. Studentlitteratur 1995.

Där anges bland annat:

- personalens uppgifter, ansvar och skyldigheter
- provtagningsförfaranden och tolkning av resultat
- kontrollmetoder (t.ex. inspektion och revision)
- åtgärder vid bristande efterlevnad

De behöriga myndigheterna ska även ha förfaranden för att dels kontrollera att deras offentliga kontroll är effektiv, se till att korrigerande åtgärder vidtas vid behov och att dokumentation hålls uppdaterad på lämpligt sätt (artikel 8.3) Dessa förfaranden bör lämpligen ingå i kontrollmyndighetens planeringsprocess, som t.ex. kan innehålla en årlig revisionsplan för att uppnå ständig förbättring, kvalitetssäkring och utveckling.

### 9.3 Uppföljning av kontrollen

Kontrollförordning ställer, i artikel 4 och i artikel 8, krav på att myndigheter följer upp sin kontrollverksamhet så att kontrollen bl.a. är effektiv och ändamålsenlig.

Uppföljning kan ha flera syften, det kan t.ex. vara att:

- visa att man uppfyller kraven i lagstiftningen,
- visa att man gör det man har planerat att göra,
- visa att det man gör har effekt,
- visa att man har levererat rätt årlig kontrolltid till respektive anläggning (faktisk tid och inte schabloner),
- visa att man följer och håller budget,
- fånga upp problem i verksamheten, så att åtgärder kan vidtas i tid,
- mäta om den bedömda tidsåtgången för olika aktiviteter är rätt eller fel.

Kontrollmyndigheternas ”planeringsprocess” ska sålunda innefatta verksamhetsuppföljning<sup>7</sup>. Med detta begrepp avses rutiner för uppföljning, genomförande och analysera resultatet. Med resultat avses måluppfyllelse och slutsatser om behov av eventuella åtgärder för att nå de uppsatta målen. Uppföljning bör göras både mot myndighetens planerade verksamhet och mot kontrollförordningens krav på effektiv och ändamålsenlig offentlig kontroll. Uppföljningen kan röra bl.a. att aktiviteter har utförts, tidsåtgång för olika aktiviteter, kostnader, effekt och resultat av olika aktiviteter och att företagen får det de betalar för. Det är viktigt att myndighetens rutiner för uppföljning fångar upp eventuella problem i tid, så att ändamålsenliga åtgärder kan vidtas för att komma till rätta med dem. Därför bör uppföljning inte ske enbart en gång om året utan med tätare intervall. Det kan t.ex. vara månadsvis, kvartalsvis eller tertialvis.

Läs också:

- Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan
- Livsmedelsverkets vägledning om revision av lokal livsmedelskontroll

---

<sup>7</sup> Begreppet verksamhetsuppföljning härstammar från Livsmedelsverkets vägledning om revision av lokal livsmedelskontroll.

# 10 Planering av kompetens, tid och finansiering

De grundläggande förutsättningarna (kompetens, tid och finansiering) är fundamentala i en kontrollmyndighets system för offentlig kontroll. De är dock inte något självändamål, utan dessa är grunden för att upprätthålla ett system för styrning, stöd och uppföljning för operativ kontroll som är t.ex. effektiv och ändamålsenlig. Därför måste såväl kompetens som tid och finansiering planeras och dimensioneras utifrån de behov som kontrolluppdraget medför så att kontrolluppdraget kan utföras på bästa sätt.

I bilaga 1 finns exempel på frågor som FVO ställer i sin granskning av kompetens, tid och finansiering.

Läs också:

- Material från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med information om taxa och beräkning av densamma.

## 10.1 Kompetens

### 10.1.1 Kompetens – en framgångsfaktor

Grundläggande krav på livsmedelskontrollen är att den utförs effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert. Den ska också vara riskbaserad. Detta förutsätter att myndigheten och dess personal har nödvändig kompetens och att denna kompetens sammantaget svarar mot myndighetens uppdrag och ansvar.

I Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan (nationella kontrollplanen) anges som strategiska mål bl.a. att:

- konsumenterna har förtroende för kontrollverksamheten
- intressenterna har tilltro till kontrollen och upplever den som meningsfull
- de samverkande kontrollmyndigheterna har förtroende för varandras sätt att ta ansvar för sin del i livsmedelskedjan
- kontrollverksamheten är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig
- den offentliga kontrollen och kontrollmyndigheterna uppfattas som trovärdig av konsumenter, media och företag

En samlad bild är att kompetensförsörjningen är en mycket viktig strategisk fråga, och en avgörande faktor, för att kunna uppfylla lagstiftningens krav och uppsatta mål.

Det är kontrollmyndighetens ansvar att se till att den har tillräcklig kompetens för det uppdrag och ansvar som myndigheten har. Flertalet myndigheter har många olika typer av arbetsuppgifter och ansvar för kontroll av många typer av anläggningar. Det ställer också krav på att olika kompetenser finns. Mixen av kompetens

hos olika individer på en myndighet är värdefull. En viss grad av specialisering hos kontrollpersonalen kan behövas för att kontrollen ska bli effektiv och ändamålsenlig. Föreställningen att en person ska kunna utföra allt inom livsmedelskontrollen är orimlig och inte funktionell. Myndigheten ska inte bara se till att en viss kompetens finns i myndigheten, den ska också finnas där den behövs i verksamheten och hos de individer som utför arbetsuppgifterna som förutsätter kompetensen. Det är sålunda inte tillräckligt att en kontrollmyndighet har t.ex. god kompetens för kontroll av charkanläggningar om den personen som besitter kompetensen används till annat och kontrollerna utförs av en annan person som inte har kompetens för det uppdraget.

Med kompetens avses ”förmåga och vilja att utföra en arbetsuppgift genom att tillämpa kunskap och färdigheter”. Detta enligt definition i svensk standard SS 624070 Ledningssystem för kompetensutveckling. Det ska noteras att kompetens inte är synonymt med kunskap, utan innefattar även förmåga och färdighet. Det finns flera olika kompetensområden som är av betydelse för kontrollen:

- yrkesteknisk kompetens
- personlig kompetens
- kommunikativ kompetens
- strategisk kompetens

Denna indelning är efter modell från IPF (Institutet för personal- och företagsutveckling).

Kontrollförordningen anger i bilaga II olika ämnesområden för yrkesteknisk kompetens, det är till exempel:

- metodik för kontrollmetoder, framför allt revision och provtagning
- livsmedelslagstiftningen
- faror och risker i livsmedelskedjan
- de olika leden i livsmedelskedjan (produktion, bearbetning och distribution)
- utvärdering av tillämpningen av HACCP
- ledningssystem, kvalitetssäkringssystem o. dyl.
- bedömning av bristande efterlevnad
- rättsliga åtgärder

Kontrollförordningen anger inte på motsvarande sätt ämnesområden för personlig-, kommunikativ- och strategisk kompetens. Det ska dock inte tolkas som att dessa saknar betydelse. De är viktiga t.ex. för att kontroll ska kunna utföras på ett effektivt sätt och för att företagare ska ha förtroende för kontrollen.

I bilaga 2 finns exempel på kompetens som kan behövas i en kontrollmyndighet för att den ska kunna fullgöra myndighetsuppdraget (grundkompetens). I bilagan nämns också behovet av specifik kompetens för kontrolluppdraget.

### **10.1.2 Kompetens – en resurs att beakta i planeringen**

Vid planering av kontroll ska myndigheten bl.a. se till att förutsättningar finns i form av resurser så att kontroll kan utföras. En viktig resurs är kompetens. Kontrollförordningen anger också att kontrollmyndigheter dels ska ha tillräckligt

mycket personal, d.v.s. mängd, och denna ska vara väl kvalificerad och erfaren. Detta för att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter ska kunna utföras ändamålsenligt och effektivt. Att fylla behovet av kompetens i en myndighet kräver planering, upprätthållande, utveckling och strategisk försörjning. Planering av kompetens utgår bl.a. från insikt om vad ansvaret innebär och vilket uppdrag myndigheten har. Utifrån denna insikt bör en förteckning upprättas bl.a. över de anläggningar, den lagstiftning och de arbetsuppgifter som följer av uppdraget och som påverkar vilken kompetens myndigheten behöver. Syftet med planeringen är rätt kompetens, d.v.s. kompetens som svarar mot myndighetens uppdrag.

### **10.1.3 Kompetensanalys**

En metod som kan användas i planeringen av myndighetens kompetens är en s.k. GAP-analys. GAP-analysen används för att identifiera, precisera och åtgärda gapet mellan en befintlig och en önskad situation. Gapet kan exempelvis vara skillnaden mellan den kompetens myndigheten har för tillfället och den kompetens som behövs. Analysen görs enligt stegen nedan.

#### ***Identifiera organisationens kompetensbehov***

- Vilka typer av anläggningar har vi kontrollansvar för?
- Vilken lagstiftning är aktuell för dessa anläggningar?
- Vilka kontroll- och handläggningsuppgifter är kopplade till dessa anläggningar?
- Vilka krav på kompetens ställs på den som ska utföra kontroll på dessa anläggningar utifrån aktuell lagstiftning?

#### ***Kartlägga tillgänglig kompetens i organisationen***

- Vilken kompetens finns idag?
- Har rätt person/personer denna kompetens?

#### ***Jämföra***

Jämför kompetensbehovet med tillgänglig kompetens för att identifiera organisationens kompetensgap.

- Har kontrollmyndigheten nödvändig sakkompetens för att förstå processer, tillagningsmetoder och liknande i verksamheterna och för att kunna värdera faror och nödvändiga rutiner?
- Har kontrollmyndigheten nödvändig kunskap om gällande regler samt förmåga att tillämpa de reglerna?
- Har kontrollmyndigheten nödvändig kunskap och färdighet i kontrollmetoder för att planera och genomföra revisioner och inspektioner på de olika typerna av anläggningar samt nödvändig kunskap och färdighet i att planera och genomföra provtagning på dessa verksamheter samt bedöma resultaten?
- Har kontrollmyndigheten nödvändig kunskap och färdighet för att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad (sanktioner) så att den offentliga kontrollen blir effektiv?

## Kompetensplanering och genomförande

- Upprätta en strategi för att åtgärda eventuella brister (gap). En plan kan behöva innehålla såväl kortsiktiga som långsiktiga åtgärder<sup>8</sup>. Det kan t.ex. vara att kompetensutveckla befintlig personal, omfördela arbetsuppgifter eller, rekrytera personal, ”köpa in” kompetens från annan myndighet eller på annat sätt genom samverkan nyttja kompetenser<sup>9</sup>.
- Genomför strategin. Genomförandet förutsätter att resurser avsätts.

## Uppföljning/utvärdering

- Följ upp att bristerna åtgärdats och att kompetenskraven därmed uppfylls samt att detta på önskvärt sätt påverkar organisationens resultat.

I svensk standard SS 624070 Ledningssystem för kompetensförsörjning finns ytterligare stöd för att arbeta strategiskt och systematiskt med kompetensförsörjning. Standarden har utarbetats för att stödja organisationer så att dessa kan säkerställa att de har rätt kompetens för att möta dagens och morgondagens utmaningar. Till standarden finns också en vägledning. Såväl svensk standard SS 624070 ledningssystem för kompetensförsörjning som SS-ISO 10015 Kvalitetsledning – riktlinjer för utbildning, ägs och saluhålls av SIS (Swedish Standard Institute), [www.sis.se](http://www.sis.se).

## 10.2 Tid

Med ansvaret för livsmedelskontroll följer ett antal arbetsuppgifter, som inte bara ska genomföras utan också planeras och följas upp (vilket också är arbetsuppgifter). Det ska göras systematiskt, strukturerat, genomtänkt och i tillräcklig omfattning och på ett sätt som uppfyller krav och mål. Gemensamt för alla arbetsuppgifter är att de tar tid. Därför är en viktig del i planeringen att skapa och fördela tid.

Tid ska bl.a. möjliggöra:

- effektiv, ändamålsenlig, riskbaserad och rättssäker kontroll och myndighetsutövning,
- kompetensförsörjning, och
- att ett system för kontroll upprättas, upprätthålls, uppdateras och utvecklas.

Tid är pengar, och tid måste finansieras. Finansiering kan göras genom avgiftsfinansiering eller anslagsfinansiering. Nuvarande avgiftsbestämmelser bygger på principen att kontrollen ska ha full kostnadstäckning genom avgifter som livsmedelsföretagarna betalar<sup>10</sup>. Här ska återigen noteras att det talas om kontroll, inte tillsyn. I detta avsnitt behandlas i första hand tid som tid. I senare avsnitt kopplas

<sup>8</sup> Exempel på lösningar för att överbrygga kompetenskillnader finns angivet i standard SS-ISO 10015 *Kvalitetsledning – riktlinjer för utbildning*.

<sup>9</sup> Mer information om hur lokala myndigheter kan samverka/samarbeta finns att läsa i boken *Kommunala samverkansformer*, utgiven av Sveriges kommuner och landsting 2009.

<sup>10</sup> Den normala kontrollen för primärproduktion finansieras dock genom anslag.

tid mera ihop med kostnader och finansiering. Men för att få rätt finansiering måste vi ha rätt syn på tid. Hur vi måste se på faktorn tid påverkas bl.a. av följande definitioner och begrepp:

#### *Offentlig kontroll*

Varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten i syfte att kontrollera efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen, d.v.s. att genom undersökning och bedömning av sakliga underlag, kontrollera om krav i lagstiftningen uppfylls.

#### *Tillsyn*

Tillsyn används inte i EG-förordningarna. I dessa används kontroll. I tillsyn ingår dels de granskande åtgärderna som genomförs med stöd av lag (kontroll) och myndighetens sanktionsmöjligheter, och dels andra verksamheter såsom rådgivning, allmän information m.m.

#### *Normal kontroll*

Tid för rutinkontrollverksamhet. Omnämns ibland som planerad kontroll. Begreppet härrör från artikel 28 i förordning (EG) 882/2004.

#### *Årlig kontrolltid*

Utifrån den riskklass som en verksamhet är placerad i och den erfarenhetsklass som erhålls samt ev. tilläggstid från informationsmodulen tilldelas en anläggning en årlig kontrolltid. Årlig kontrolltid är för normal kontroll av anläggningen och innefattar viss förberedelse, genomförande av kontroll samt visst efterarbete.

#### *Godkännande och registrering av anläggningar*

Dessa aktiviteter är inte kontroll i strikt mening, och ingår sålunda inte i tid för normal kontroll.

Planering av tid utgår från frågeställningen vad det är myndigheten ska göra, vad som följer av att ha ansvar för livsmedelskontrollen samt vad myndigheten ev. har att göra utöver det. Det är sålunda lämpligt att göra en förteckning över alla uppgifter hos myndigheten.

Exempel på arbetsuppgifter vid en kontrollmyndighet kan vara:

- inspektioner
- revisioner
- provtagning och tolkning av resultat
- godkännande
- registrering
- risk- och erfarenhetsklassning
- avgiftsbeslut
- sanktionsbeslut
- remisser
- telefonfrågor
- klagomål
- matförgiftningsutredningar

- samverkan med andra inom kommunen
- intern kalibrering/samsyn
- överklagningar
- rådgivning
- årlig rapportering
- registerhållning
- kompetensutveckling
- omvärldsbevakning
- ärendehantering och diarieföring
- laboratorieupphandling
- intern uppföljning
- förbereda nämndärenden
- rapportering till nämnden
- planering av kontrollverksamheten
- länsmöten
- projektplanering

Alla dessa tar mer eller mindre tid – men vilken tid?

Grundläggande är att sortera arbetsuppgifterna utifrån följande frågeställningar:

- Vad av detta är ”kontroll”, vad är ”övrig tillsyn” samt vad är ”annat”?
- Vad av detta ingår i normal kontroll och därmed i den årliga kontrolltiden<sup>11</sup>?
- Vad av detta ingår i extra offentlig kontroll?
- Vad av detta ingår i godkännande och registrering?

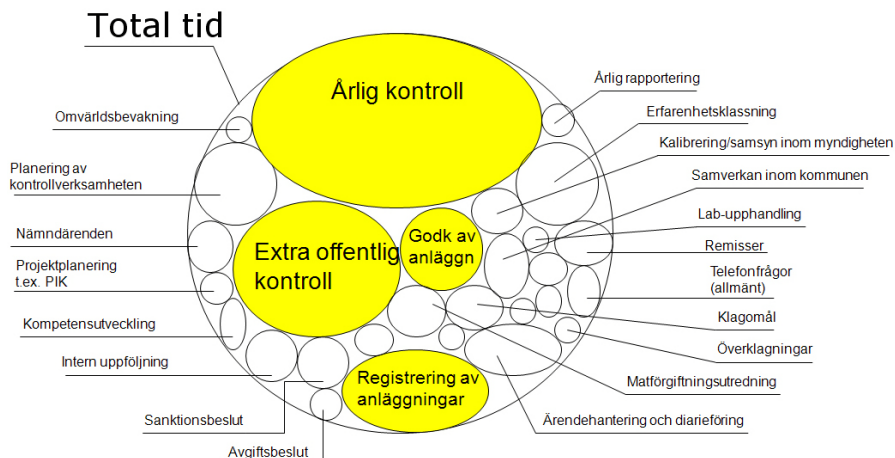
Efter sorteringen ska arbetsuppgifterna tidsättas. Planering är en form av prognos, och man har sällan facit i förhand. Ambitionen ska dock vara att tidsuppskattningen för respektive uppgift ska vara så nära verkligheten som möjligt. Tidsuppskattning kan göras t.ex. genom:

- beräknad tid enligt riskklassningsmodell (årlig kontrolltid)
- bedömning efter tidstudier
- bedömning utifrån erfarenhet (egen eller andras)
- uppskattad tidsåtgång (gissning)
- ”tilldelad tid” (efter prioritering, gäller främst anslagsfinansierade uppgifter)

Summan av alla tider är myndighetens totala tid för ”livsmedelstillsyn”. Planering av tid, där alla arbetsuppgifters tid ger den totala tiden, illustreras med nedanstående figur. Varje uppgift är en ”boll”, och storleken på ”bollen” är den tid som man beräknat/bedömt/antagit att uppgiften tar.

---

• <sup>11</sup> Notera att t.ex. följande inte ingår i normal kontroll och i den årliga kontrolltiden; resor till och från anläggningen, kompetensutveckling, skriva sanktionsbeslut/åtalsanmälan, extra offentlig kontroll (uppföljning) och tillsynsuppgifter som inte är kontroll.



Figur D. Illustration av grunden för planering av tid. Myndighetens totala tid för "livsmedelstillsyn" utgörs av summan av tiden för alla arbetsuppgifter. Observera att figuren bara är schematisk och att det endast är exempel på arbetsuppgifter som angivits.

Fyra "bollar" har färgmarkerats, det är arbetsuppgifter som är kontrollmyndighetens kärnuppgifter och för dessa måste det finnas nödvändig tid.

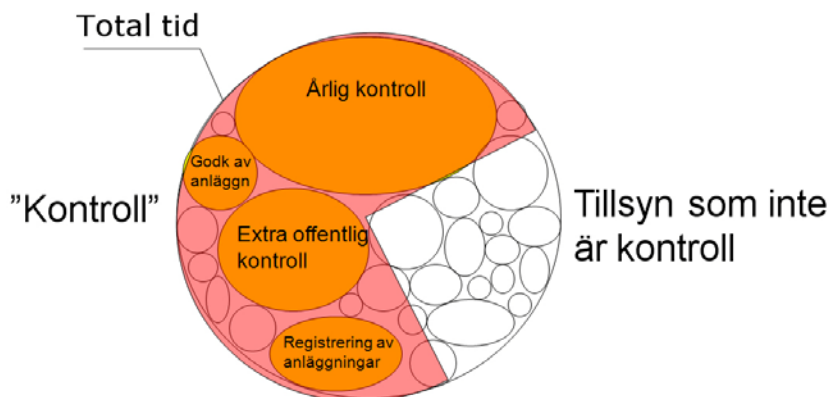
- Årlig kontrolltid:  
Erhålls vid riskklassning av anläggningar.
- Extra offentlig kontroll:  
För denna tid finns ingen beräkningsmodell motsvarande den för årlig kontrolltid. Här måste kontrollmyndigheten göra en bedömning, utifrån erfarenhet, tidsmätningar eller annat<sup>12</sup>.
- Godkännande av anläggningar:  
Planerad tid får göras utifrån bedömning.
- Registrering av anläggningar:  
Planerad tid får göras utifrån bedömning.

Det är viktigt att alla arbetsuppgifter ges en "boll". Om det finns arbetsuppgifter som kontrollmyndigheten har och som inte planeras, men ändå utförs i verkligheten, kommer tiden för dessa att tas från andra arbetsuppgifter. Risken är då mycket stor att det är just den årliga kontrolltiden som man tar tid ifrån. Det resulterar i det faktum att trots att anläggningar har fått en årlig kontrolltid genom riskklassning, en tid som de också betalar årlig kontrollavgift för, så kan inte kontrollmyndigheten utföra kontrollen. Detta till följd av att den tid som ska vara årlig kontrolltid används till annat. Med en väl genomtänkt och strukturerad planering undviks detta tillkortakommande.

Figuren ovan visar förhållandet mellan total tid för livsmedelstillsynen och tid för kontrollmyndighetens alla arbetsuppgifter. En god planering slutar dock inte med

<sup>12</sup> Några lokala kontrollmyndigheters erfarenhet hittills är att "bollen" för extra offentlig kontroll är i storleksordningen 1/3 så stor som "bollen" för årlig kontrolltid. Denna siffra är kanske inte allmängiltig, men om en myndighet saknar eget underlag kan uppgiften kanske vara till hjälp som riktvärde.

detta. Nästa steg är markera vilka ”bollar” som hör till ”kontroll”, vilka ”bollar” är övrig tillsyn och vilka ”bollar” är annat än tillsyn. Det här momentet är synnerligen viktigt för frågan om finansiering. När man sorterar upp ”bollarna” framträder följande bild.



Figur E. Aktiviteter som är eller hör till ”kontroll” har grupperats och skiljts från andra tillsynsaktiviteter samt ev. övrigt.

När man kommit så här långt i planeringsarbetet, och om man har gjort rätt, har man skapat en bra grund för en finansiering som följer gällande finansieringssystem.

### 10.3 Finansiering

Kontrollmyndigheternas verksamhet finansieras genom avgifter eller anslag. Som nämndes ovan så anges i kontrollförordningen att medlemsstaterna får finansiera sin offentliga kontroll med avgifter. I Sverige har riksdag och regering beslutat om hur livsmedelskontrollen ska finansieras i Sverige. Regler om avgiftsfinansiering finns i förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel<sup>13</sup>. I den fastslås att offentlig kontroll ska finansieras genom avgifter som livsmedelsföretagarna betalar. Nämnda avgiftsregler har sin utgångspunkt i artikel 27 i kontrollförordningen som handlar om avgifter. Där sägs bl.a. att avgifter får tas ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll, men avgifterna får inte vara högre än myndighetens kostnader. Kostnader som avses är:

- löner till den personal som medverkar i offentliga kontroller,
- kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader, och
- kostnader för provtagning och laboratorieanalyser

Principen är att hela *kontrollen* ska finansieras genom avgifter. Övriga *tillsyns*-uppgifter och eventuellt annat ska, om kontrollmyndigheten väljer att ha sådana uppgifter, finansieras med anslag.

<sup>13</sup> I det följande omnämns denna förordning oftast som ”avgiftsförordningen”.

Avgiftsfinansiering ska ske genom:

- årlig kontrollavgift
- avgift för extra offentlig kontroll
- avgift för godkännande
- avgift för registrering

Den årliga kontrollavgiften ska finansiera systemet för offentlig kontroll (exkl. extra offentlig kontroll, godkännande och registrering som finansieras genom egna avgifter). Den årliga kontrollavgiften bygger på timtaxa. Den avgift som tas in under årlig kontrolltid (alltså den årliga kontrollavgiften) ska också finansiera viss annan tid än bara den årliga kontrolltiden. Den avgiften ska också finansiera vissa kostnader som inte direkt uppstår vid genomförande av planerad kontroll inom den årliga kontrolltiden. Timtaxan är nyckeln som får ihop denna inte helt enkla ekvation.

### 10.3.1 Årlig kontrollavgift

Enligt 3 § avgiftsförordningen är de lokala kontrollmyndigheterna skyldiga att ta ut en årlig avgift som täcker kostnaderna för den offentliga kontrollen. Myndigheterna ska beräkna avgiften så att livsmedelskontrollen har tillräckliga finansiella resurser. Denna princip har sitt ursprung i artikel 26 i förordning (EG) nr 882/2004. Avgiftsförordningen slår fast att kontrollen ska finansieras via avgifter. De lokala kontrollmyndigheterna får alltså inte finansiera kontrollen med andra medel än avgifter. Avgiften ska fastställas av nämnden på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.

Alla livsmedelsföretagare ska enligt 4 § i avgiftsförordningen betala en årlig kontrollavgift för den verksamhet som är föremål för offentlig kontroll. Den årliga kontrollavgiften kan beräknas genom att man multiplicerar den totala tilldelade kontrolltiden med den av fullmäktige beslutade timtaxan. Det ger den årliga kontrollavgiften. Avgiften är då baserad på en riskbedömning genom klassning och ska vara kostnadstäckande.

### 10.3.2 Timtaxa

Taxan ska beslutas av kommunfullmäktige och beräknas så att principen om tillräckliga finansiella resurser för kontrollen beaktas. Enligt bilaga VI i förordning (EG) nr 882/2004 ska följande kriterier ligga till grund för beräkning av avgifter:

- Löner till den personal som medverkar i offentlig kontroll. Medverkande personal inkluderar även administrativ personal, chefer och politiker (i de delar som avser livsmedelskontroll)
- Kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader
- Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser

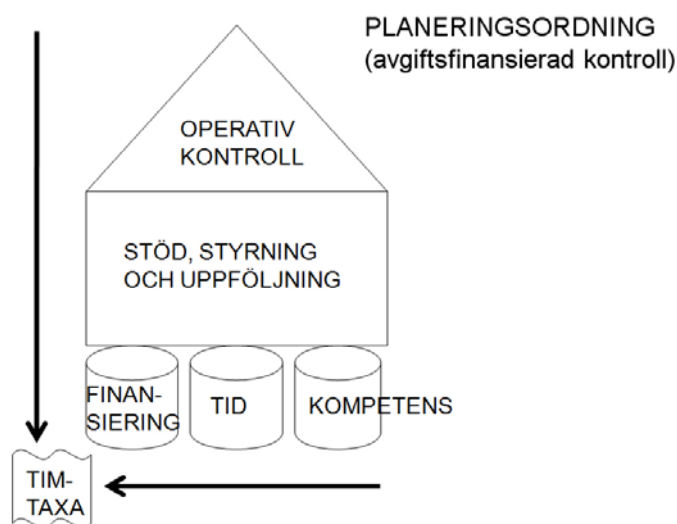
För att timtaxan ska ge en finansiering som möjliggör att

1. ett system för styrning, stöd och uppföljning kan upprätthållas,
2. operativ kontroll som är t.ex. effektiv och ändamålsenlig kan utföras,
3. myndigheten kan skaffa, upprätthålla eller utveckla rätt kompetens, samt
4. tid till allt detta finns

så måste timtaxan planeras och dimensioneras utifrån de behov som kontrolluppdraget medför. Detta förutsätter att timtaxa tas fram i följande ordning:

1. Vad måste göras i den operativa kontrollen?
2. Vilka operativa förutsättningar måste finnas?
3. Vilken kompetens måste finnas i myndigheten för att den operativa kontrollen ska fungera liksom stöd, styrning och uppföljning?
4. Vilken tid kräver alla uppgifter?

När detta är klarlagt och prissatt får man kostnaden för den livsmedelskontroll som ska utföras.



Figur F. Timtaxan är nyckeln till en finansiering som möjliggör ett rätt dimensionerat system för offentlig kontroll. Därför är det viktigt att arbetsordningen är rätt när timtaxan räknas fram.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ger ytterligare vägledning om taxer för de lokala kontrollmyndigheterna.

### 10.3.3 Avgift för extra offentlig kontroll

Extra offentlig kontroll är kontroll som utförs efter att bristande efterlevnad har påvisats i den normala kontrollen. Extra offentlig kontroll kan även vara den kontroll som utförs med anledning av befogade klagomål, tips och liknande. Extra offentlig kontroll omfattar bland annat provtagning och analys av prover samt andra kontroller som är nödvändiga för att undersöka problemets omfattning, att kontrollera om korrigerande åtgärder har vidtagits eller för att upptäcka och/eller bekräfta bristande efterlevnad. Vid extra offentlig kontroll ska företagaren stå för

alla kostnader som kontrollen ger upphov till<sup>14</sup>. Den företagare som äger eller innehar produkterna vid tidpunkten för kontrollen ska betala för kontrollen. Det är viktigt att komma ihåg att extra offentlig kontroll alltid ska förmedlas av brister i företagets efterlevnad av regelverket med stöd av artikel 54 i förordning (EG) nr 882/2004. En uppföljning av avvikelser förmedlad av resultatet från utförda, planerade kontrollbesök eller marknadskontroller är exempel på sådan extra offentlig kontroll.

**Exempel:** Vid ett kontrollbesök noteras avvikelser. Myndigheten kan beroende på avvikelserna bedöma att de kan följas upp vid nästa planerade besök. Då sker ingen extra offentlig kontroll. Om myndigheten bedömer att ett extra besök mellan de planerade besöken är nödvändig för att följa upp vidtagna åtgärder mot avvikelserna, sker extra offentlig kontroll och företaget ska då betala särskilt för denna.

Kontroll som utförs med anledning av klagomål, tips eller liknande där någon bristande efterlevnad inte kan konstateras som har med klagomålet att göra, är inte extra offentlig kontroll och ska inte belasta livsmedelsföretagaren som är föremål för kontrollen. Denna typ av kontroll får inte finansieras med avgifter.

## 10.4 Exempel, frågor och svar m.m. rörande tid och finansiering

### 10.4.1 Tabell

I tabellen nedan finns ett antal exempel på tid och kostnader förbundna med kontroll och uppgift om huruvida dessa är timtaxegrundande, om de ingår i årlig kontrolltid eller om de ska finansieras genom anslag. Ytterligare information finns i följande avsnitt.

Tid, aktiviteter och kostnader	Timtaxegrundande	Årlig kontrolltid	Anslagsfinansierad verksamhet
Planering, uppföljning och verksamhetsutveckling av kontrollen	x		
Inspektörstid på anläggning samt förarbete/förberedelse inför rutin-kontroll (inspektion, revision, provtagning och analys)		x	
Tid för att skriva inspektions- eller revisionsrapport		x (inom rimlig gräns)	
Kostnader för plane-	x		

<sup>14</sup> Artikel 28 i kontrollförordningen

Tid, aktiviteter och kostnader	Timtaxe-grundande	Årlig kontrolltid	Anslagsfinansierad verksamhet
rad/rutinmässig provtagning och analys			
Tid och kostnader för kompetensutveckling rörande kontroll (utbildning, inläsning m.m.)	x		
Tid för interna möten om samordning av kontrollen (kalibrering, samsyn och liknande)	x		
Tid för att föra in uppgifter från kontrollen i registret		x (inom rimlig gräns)	
Nämndens arbete	x (de delar som rör kontroll)		x (det som inte rör kontroll)
Chef/chefer (ledning, styrning och uppföljning)	x (de delar som rör kontroll)		x (det som inte rör kontroll)
Tid och ev. andra kostnader för allmän rådgivning och information			x
Tid för att handlägga överklagningsärenden			x
Administration, allmän (registratur, registerhållning, arkivvård, teknikunderhåll av adm. system m.m.)	x		
Kostnader för leasingbilar	x		
Kostnader för telefon, datorer, skrivare och kopieringsmaskiner	x		
Tid för risk- och erfarenhetsklassning av anläggningar	x		
Tid för rådgivning och informationskampanjer till företagare			x
Samverkan med andra inom kommunen t.ex. bygg, alkoholhandlägg.			x
Tid för årlig rapportering till Livsmedelsverket	x		
Tid för upphandling av laboratorium	x		
Tid för att förbereda nämndärenden och rapportering till nämnden	x (de delar som rör kontroll)		x (det som inte rör kontroll)
Tid för planering av kon-	x		

Tid, aktiviteter och kostnader	Timtaxe-grundande	Årlig kontrolltid	Anslagsfinansierad verksamhet
trollprojekt (t.ex. inläsning, kompetensutveckling, intern kalibrering och skriva planer)			
Tid för att bedöma analysresultat från prover i planerad kontroll		x	
Kostnader för tolk, juridisk kompetens och liknande tjänster i kontroll.	x		
Kostnader för kalibrering av mätinstrument som används för kontroll.	x		

### 10.4.2 Årlig kontrolltid, planerad kontroll m.m.

I detta avsnitt besvaras frågor om bl.a. följande:

***Hur disponerar man kontrolltiden och den totala tiden för livsmedelstillsyn?***  
Denna fråga är indirekt en avgiftsfråga, men främst en fråga om effektiv och ändamålsenlig kontroll. Hur mycket inläsning och annan förberedelse kan ingå i kontrolltiden? När blir det i stället fråga om kompetensutveckling eller planering? Hur mycket efterarbete kan ingå i den årliga kontrolltiden?

***Projektplanering***

Kontrollprojekt kan vara ett effektivt sätt att bedriva kontroll och ett sätt att arbeta med kompetensutveckling och samsyn/samordning. Ett projekt kräver utöver själva kontrollutförandet en hel del planering, efterarbete och projektadministration. Vad av detta är årlig kontrolltid och vad bör vara tid för planering eller administration?

***Hur räknas kontrolltiden när två inspektörer gör kontrollbesöket, antingen när det behövs för kompetensen eller för att hot föreligger?***

Frågan är relevant både för normal kontroll och extra kontroll. Om en anläggning med en årlig kontrolltid på 8 timmar kontrolleras av 2 inspektörer, blir då den årliga kontrolltiden 4 timmar? Eller ska ”merkostnaden” för att 2 inspektörer behöver genomföra kontrollen räknas in som en over head i timtaxan?

1. **Fråga:** Hur bör årlig kontrolltid disponeras för att kontrollen ska vara optimal?

**Svar:** Det är flera faktorer som spelar in när kontrolltiden ska planeras för bästa möjliga effekt. Kontroll är en form av riskhantering och därför ska behovet av riskhantering i första hand styra hur kontrolltiden ska disponeras. Också annat än risk som påverkar kontrollbehovet, t.ex. redlighet, ska beaktas. Hur kontrolltiden behöver disponeras påverkas t.ex. av val av kontrollmetoder, kontrollfrekvens och val av relevanta kontrollområden.

Det finns också ytterligare dimensioner som myndigheten behöver väga in i frågeställningen om hur kontrolltiden bör disponeras. En sådan är livsmedelskontrollens mål att bl.a. företagen ska känna förtroende för kontrollen och uppleva den som meningsfull. En parameter som betyder mycket för trovärdigheten är hur synlig kontrollen är. En kontroll som företagarna nästan aldrig ser är svårt att känna förtroende för. En viktig fråga är hur mycket av kontrolltiden som bör levereras som "egentlig kontroll", för att kontrollen ska upplevas som meningsfull och stå i proportion till den avgift som företagen betalar.

I årlig kontrolltid ingår naturligtvis tid för "egentlig kontroll". Det får också ingå tid för viss förberedelse och visst efterarbete. Vid ett s.k. utifrån och in-perspektiv är det rimligt att företagarna förväntar sig en prestation som står i proportion till det de kan se att de betalar för. Den årliga kontrolltiden bör också mot bakgrund av detta disponeras så att merparten av tiden är kontroll som är märkbar för företagarna. De förberedelser och efterarbete som tas in i årliga kontrolltiden bör vara begränsade och bara ha med de enskilda kontrollbesöken att göra. Det betyder inte att kontrollen ska utföras illa planerad och dåligt förberedd, inte heller med slarvigt efterarbete. Det är tvärt om viktigt att kontroll planeras (och ev. projekteras) väl, men allt detta arbete behöver inte tas från den årliga kontrolltiden. Tid för planering, projektering och motsvarande bör tillhöra en annan "boll" (t.ex. planering) där merparten av tiden också är timtaxegrundande och därmed blir avgiftsfinansierad. Vidare framhålls många gånger vikten av att kontroll dokumenteras noga och på ett sätt som är begripligt för företagarna, detta så att kontrollen ger effekt. Det behövs naturligtvis tid för efterföljande administration och pedagogisk utformning, men den behöver inte heller helt och hållet tas från årlig kontrolltid. Även för dessa aktiviteter kan, om det är nödvändigt, tid sortera in i andra "bollar" (t.ex. administration) där tiden är timtaxegrundande och därmed avgiftsfinansierad.

Frågan om hur mycket inläsning som kan ingå i den årliga kontrolltiden är också relevant i detta sammanhang. Inläsning som behövs inför det enskilda besöket, t.ex. av anteckningar från föregående kontrolltillfälle eller läsa igenom vad som nu ska vara i fokus ingår i förberedelser inom ramen för årlig kontrolltid. Om kontrollpersonal behöver läsa in sig på ny lagstiftning eller sätta sig in i en ny teknik eller likande som man ska kontrollera, så är det inte förberedelse inom ramen för årlig kontrolltid, utan är att anse som kompetensutveckling eller planering och ska således räknas in i dessa "bollar".

*Exempel:*

*För att arbeta mot målet att företagarna ska känna förtroende för livsmedelskontrollen och uppleva den som meningsfull, kan en kontrollmyndighet*

sätta som ett generellt inriktningsmål att högst 30 % av den årliga kontrolltiden bör användas för vissa förberedelser och visst efterarbete. Det visar sig i den befintliga kontrollverksamheten att detta inte alls är svårt att uppnå för vissa typer av anläggningar, medan det i andra fall upplevs som omöjligt. Myndighetens bedömning kanske snarare är att det är möjligt att utföra kontroll motsvarande 30 % av tiden, och att 70 % går åt till förberedelse och efterarbete. För att nå inriktningsmålet kan myndigheten behöva ändra metod/tillvägagångssätt för kontrollen eller arbetet i övrigt. Om det inte är tillräckligt kan viss tid för förberedelse förläggas till "bollen" planering, och viss tid för efterarbete får läggas i "administrationsbollen". På så vis skapas mer tid för operativ kontroll på anläggningen, synlig för företagaren, så att inriktningsmålet uppnås, utan att förberedelse och efterarbete äventyras.

Ett perspektiv som många gånger vägs in i frågan om hur den årliga kontrolltiden bör disponeras är det avgiftsjuridiska. Utifrån regler som rör avgifter och avgiftsfinansiering dras slutsatsen att den årliga kontrolltiden inte behöver generera kontroll årligen, utan tiden kan disponeras över en tidsperiod om några år. Resonemanget är lagtekniskt korrekt ur ett avgiftsperspektiv. Resonemanget går dock inte att direkt översätta till riskhantering. Det är sålunda inte tillräckligt att kontrollmyndigheter utformar sin kontroll utifrån avgiftssystemet och reglerna i t.ex. avgiftsförordning och kommunallag. Kontrollen ska i första hand dimensioneras för riskhantering och annat som påkallar kontrollbehov. Den årliga kontrolltiden som genereras av riskklassningsmodellen är en "riskhanteringstid" (till viss del också tid för redlighetskontroll i och med nya riskklassningsmodellen).

2. **Fråga:** Hur räknas kontrolltiden när två eller flera inspektörer gör kontrollbesöket?

**Svar:** Årlig kontrolltid som genereras av modellen för riskklassning är tänkt som "timmar för att utföra kontroll". Myndigheten kan låta mer än en person vara med i den offentliga kontrollen av flera olika orsaker. Det kan t.ex. vara att den ena ska lära sig av den andra, kalibrering/samsyn/kvalitetssäkring, trygghet för personalen eller att en ytterligare person behövs som vittne. Andra skäl kan vara att två eller flera personer behövs för att de har olika kompetens som behövs för kontroll av anläggningen och/eller att de kan bedriva kontroll parallellt var för sig inom olika delar av en stor anläggning och på så sätt prestera mera kontroll under samma tid.

De förstnämnda skälen (t.ex. den ene ska lära sig av den andre, kalibrering/samsyn/kvalitetssäkring, trygghet för personalen eller att en ytterligare person behövs som vittne) rör myndighetens inre angelägenheter (t.ex. kompetensutveckling, kvalitet och arbetsmiljö) och inte kontroll av den enskilda anläggningen. I sådana fall ska kontrolltid räknas som att en per-

son har utfört kontrollen. Vid de senare angivna skälen, där kontroll faktiskt utförs av två eller flera personer (alla levererar kontroll), kan kontrolltid räknas för mer än en person.

En tumregel kan vara att om två personer gör kontroll vid ett och samma tillfälle, och denna motsvarar vad personerna var för sig skulle ha gjort vid två skilda tillfällen, så kan man anse att myndigheten levererat kontrolltimmar beräknat på båda personernas kontrollinsats.

3. **Fråga:** Vad är grunden till slutsatsen att restid till och från anläggningar där planerad kontroll utförs inte ska ingå i kontrolltiden, utan i timtaxan? Var står det vad planerad kontroll ska innefatta? I artikel 10 i 882/2004 står det att "offentlig kontroll ... ska bl.a. inbegripa följande verksamhet:". Sist i samma punkt står att läsa "annan verksamhet som krävs för att se till att förordningens mål uppfylls" Om man inte kan ta sig till anläggningen är det svårt att göra kontroll.

**Svar:** I samma förordning i *bilaga VI* så anges ganska tydligt vad som ska ingå vid beräkning av taxa (=”avgift”). Resor är en sådan parameter tillsammans med t.ex. löner och analyskostnader. Angående resonemanget om artikel 10 ska följande beaktas. Artikel 10 och, i viss mån, artikel 28 definierar vad som ingår i begreppet ”kontroll”. Punkterna i artikel 10 handlar om bedömning, granskning, utfrågning, avläsning och mätning etc. Den sista punkten skrivs ofta in som en juridisk ”slask” (slarvigt uttryckt), men ska tolkas väldigt restriktivt och i ljuset av ovanstående punkter. Artikel 10 nämner bara operativa punkter och aldrig förutsättningar för att kunna utföra dessa. Det är därför heller inte sådant som ska läsas in i punkten. Det är en alltför vidlyftig tolkning artikeln som helhet. Tolkningen ska ske restriktivt eftersom lagstiftningen ska vara förutsebar för den som påverkas.

### 10.4.3 Extra offentlig kontroll

I detta avsnitt besvaras frågor om bl.a. följande:

***Hur finansiera avgiftsbeslutet vid extra offentlig kontroll?***

Upprättande av beslut om avgift för extra offentlig kontroll, ska det ingå i tiden som debiteras den enskilde företagaren, eller är det en overheadkostnad som fås tas in i timtaxan, eller ska den tiden anslagsfinansieras?

***Vad innebär bristande efterlevnad? När blir det extra offentlig kontroll?***

När kan myndigheten påföra företagare avgift för extra offentlig kontroll?

1. **Fråga:** När blir kontroll ”extra offentlig kontroll” och när ska man således ta ut avgift för extra offentlig kontroll? Avses med bristande efterlevnad att sanktioner vidtagits?

**Svar:** Bristande efterlevnad definieras något oklart i art. 2 punkt 10 i förordning (EG) nr 882/2004 som "bristande efterlevnad av foder- eller livsmedelslagstiftningen och av bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd". Åtgärd enligt art. 54 ska vidtas av kontrollmyndigheten vid konstaterad bristande efterlevnad. I art. 28 i förordning (EG) nr 882/2004 stadgas att "om påvisandet av bristande efterlevnad medför offentlig kontroll som går utöver den behöriga myndighetens normala kontrollverksamhet, skall den behöriga myndigheten debitera den företagare som har ansvaret för den bristande efterlevnaden eller får den behöriga myndigheten debitera den företagare som äger eller innehar produkterna vid den tid då den extra offentliga kontrollen genomförs för de kostnader som dessa extra offentliga kontroller medför". För att kunna ta ut avgift för extra offentlig kontroll krävs inte att beslut om sanktion fattats.

I Livsmedelsverkets vägledning om sanktioner sägs följande på sidan 10. "Ibland finner kontrollmyndigheten behov av att utföra kontroll som går utöver den "normala" kontrollen av verksamheten. Så kan vara fallet om det konstaterats brister som kräver uppföljning eller om kontrollmyndigheten bedömer det nödvändigt att följa upp klagomål, tips eller liknande. Dessa typer av extra kontroller finansieras med avgifter, precis som är fallet vid normal kontroll. Skillnaden är att avgiften vid en extra kontroll utgår från myndighetens faktiska kostnader i samband med det enskilda ärendet (jämför art 28 i förordning (EG) nr 882/2004). Dessa avgifter är dock inte att betrakta som sanktioner mot livsmedelsföretagaren utan används endast för att täcka myndighetens kostnader."

Exempel:

*Om myndigheten i kontrollen hittar **bristande efterlevnad** ska detta påpekas för företagaren (exempelvis i en inspektionsrapport), följas upp (kostnaderna för denna uppföljning/extra offentliga kontroll debiteras med stöd av **artikel 28**), och om man vid uppföljning konstaterar att bristen kvarstår ska proportionerliga **verkställighetsåtgärder** vidtas (enligt artikel 54), t ex beslut om förbud att släppa produkter på marknaden (kostnaden för att skriva själva beslutet utgör inte extra offentlig kontroll, men det gör däremot uppföljningen/uppföljningarna av den bristande efterlevnaden).*

2. **Fråga:** Vad ingår i den tid man ska debitera? Om man har skrivit ett föreläggande, kan man debitera för tiden det tagit att skriva själva beslutet? Är detta att "dokumentera kontrollen"?

**Svar:** I tiden som kan debiteras som extra offentlig kontroll enligt artikel 28 (förordning 882/2004) ingår all tid som är kontroll. Livsmedelsverket bedömer att det inte är kontroll i livsmedelslagstiftningens mening att skriva förelägganden eller förbud, detta är i stället verkställighetsåtgärder till följd av vad som har framkommit i kontrollen. Eftersom avgift endast får

tas ut för kontroll saknas stöd för att ta ut avgift för tid som gått åt till författande av förelägganden och förbud. Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 22 december 2010, mål nr 6169-09, gjort en annan bedömning. Livsmedelsverkets tillämpning av avgiftsreglerna, liksom vår vägledning till andra kontrollmyndigheter, är dock i enlighet med vad som sagts ovan. Verkets redogör för detta ställningstagande i ett separat dokument på verkets webbplats. Att skriva avgiftsbeslut är inte heller kontroll eller kontrolltid, och sålunda ska tiden och kostnaden för detta inte debiteras företagaren i avgift för extra offentlig kontroll. Tid och kostnad för att skriva avgiftsbeslut bör dock ses som timtaxegrundande och blir på så vis avgiftsfinansierad.

3. **Fråga:** Kan man räkna in restiden till och från anläggningen när man debiterar avgift för extra kontroll? Är det någon skillnad på resor och restid som görs i anslutning till planerad kontroll, och resor som görs vid extra offentlig kontroll?

**Svar:** Man ska räkna in den tid som resorna tar i samband med extra offentlig kontroll och ta ut extra offentlig kontrollavgift. Enligt artikel 28 i Förordning 882/2004 framgår att de kostnader som den extra offentliga kontrollen medför ska debiteras. Tid för resor inom *normal kontroll* ska finansieras genom timtaxan, d.v.s. kostnaderna för den totala restiden ska ingå i beräkningen av timtaxan. Restiden ingår inte i den tilldelade kontrolltiden som erhålls i riskklassificeringsmodellen. Tid för resor i samband med *extra offentlig kontroll* ska, som tidigare sagts, dock ingå i avgiften för extra offentliga kontroll.

4. **Fråga:** Är avgift för extra offentlig kontroll ett beslut som kan överklagas eller inte? Vilka lagrum stöder jag mig på för att ta ut avgift för extra offentlig kontroll?

**Svar:** Beslut av den här typen som en myndighet fattar ska kunna överklagas av den som beslutet riktar sig mot. Det är viktigt att besvärshänvisning framgår av varje beslut. Det är förvaltningsrätten som reglerar detta. Lagstödet för avgiftsuttag för extra offentlig kontroll återfinns i artikel 28 i förordning (EG) nr 882/2004 och 11-12 §§ i förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel.

5. **Fråga:** Hur ska avgift för extra offentlig kontroll beräknas när två inspektörer gör kontrollbesök?

**Svar:** Om myndigheten har rimliga skäl till att två personer behövs för kontrollen bör kostnaden för båda kunna räknas in i avgiften. Se även svar 2 i avsnitt 10.4.2.

#### 10.4.4 Finansiering via anslag eller avgifter, timtaxa m.m.

I detta avsnitt besvaras frågor om bl.a. följande:

*Går det att ha en timtaxa för både normal kontroll och extra offentlig kontroll samt för godkännande och registrering?*

*Tid för att skriva sanktionsbeslut eller åtalsanmälan och för att hantera överklaganden .*

Är det kontrolltid, timtaxegrundande tid eller ska tiden finansieras genom anslag?

*Obefogade klagomål, är det en timtaxegrundande kostnad eller ska den anslagsfinansieras?*

*Hur finansierar man kontrollen vid eventuella klagomål som är befogade?*

*Remisser, är det en timtaxegrundande kostnad eller ska den anslagsfinansieras?*

*Hur ska man finansiera riskklassning, dels vid nyregistreringar, dels vid ändringar? Tid och finansiering för avgiftsbeslut?*

*Vad ingår i registreringen och vad ska avgiften täcka?*

1. **Fråga:** Varför finns det fyra olika avgifter och vad ska de finansiera? Vad ska möjliggöras med avgifterna?

**Svar:** Avgifterna i avgiftsförordning (2006:1166) ska i grund och botten baseras på timtaxa beräknad för att täcka myndigheternas kostnader för kontroll. Vilka kostnader som ska räknas in framgår av artikel 27 i kontrollförordningen som handlar om avgifter. Där sägs bl.a. att avgifter får tas ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll, men avgifterna får inte vara högre än myndighetens kostnader.

Kostnader som avses är:

- Löner till den personal som medverkar i offentliga kontroller.
- Kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader.
- Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.

Timtaxan ska vara baserad på principen om full kostnadstäckning, vilket framgår av prop. 2005/06:128. Timtaxan ska därför beräknas och dimensioneras så att den skapar tillräckliga resurser för effektiv och ändamålsenlig kontroll och för att myndigheterna ska kunna uppfylla verksamhetskriterierna och bl.a. ha tillgång till tillräckligt med personal med nödvändiga kvalifikationer.

Enligt avgiftsförordningen ska avgift tas ut också för registrering och för prövning i ärenden om godkännande. I prop. 2005/06:128 avsnitt 10.2.2 anges att en rimlig schablon för dessa avgifter är ett belopp motsvarande

en timkostnad respektive en årlig kontrollavgift. Lagstiftaren tillåter sålunda att dessa två avgifter är schabloner.

Extra offentlig kontroll omfattar bland annat provtagning och analys av prover samt andra kontroller som är nödvändiga för att undersöka problemets omfattning eller att kontrollera om korrigerande åtgärder har vidtagits. Vid extra offentlig kontroll ska företagaren stå för kostnader som kontrollen ger upphov till. Den företagare som äger eller innehar produkterna vid tidpunkten för kontrollen ska betala för kontrollen. Timtaxan är i viss utsträckning en schablon och avgifterna för registrering respektive godkännande tillåts vara schabloner utifrån timtaxan, men avgiften för extra offentlig kontroll ska motsvara de kostnader som myndigheten haft för bland annat provtagning och analys av prover samt andra kontroller som varit nödvändiga för att undersöka problemets omfattning eller att kontrollera om korrigerande åtgärder har vidtagits. Vid framräkning av avgiften för extra offentlig kontroll bör därför inte timtaxan för årlig kontroll användas helt oreserverat, eftersom denna inkluderar kostnader som finns i planerad kontroll, men som i den extra offentliga kontrollen ska debiteras särskilt. Exempel på sådana kostnader är analyser och resor.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har utarbetat ett verktyg för beräkning av timtaxa för livsmedelskontroll. Verktöget är konstruerat så att det är möjligt att räkna fram en timkostnad, både för normal kontroll, för extra offentlig kontroll, för godkännande och för registrering. Se SKL:s webbplats.

2. **Fråga:** Hur finansierar man kontroll vid eventuella klagomål som är befogade? Obefogade klagomål, är det en timtaxegrundande kostnad eller ska den anslagsfinansieras?

**Svar:** Frågeställningen rör finansiering av offentlig kontroll som utförs efter att myndigheten fått information (klagomål, tips, uppgifter i media eller liknande) och den informationen antingen visar sig vara befogad, och det föreligger bristande efterlevnad, eller att det visar sig att det inte finns sådana brister som gjorts gällande.

Beroende på t.ex. allvarlighetsgraden i informationen bör myndigheten prioritera sin insats. Det kan i vissa fall tänkas att informationen myndigheten fått kontrolleras vid nästa planerade kontrolltillfälle. I sådana fall blir kontrollen en del av den planerade kontrollen och sålunda en del av den årliga kontrollen, och finansieras då som den. Detta även om den visar sig vara obefogad. Om det visar sig vara befogat, och detta föranleder ”offentlig kontroll som går utöver ... myndighetens normala kontrollverksamhet” (art. 28 i kontrollförordningen) blir det dock fråga om extra offentlig kontroll.

I allvarligare fall föranleder informationen att myndigheten vidtar omedelbar åtgärd och utför kontroll som inte är planerad. I dessa fall ska skiljas på två olika situationer. Om det vid kontrollen visar sig att det inte föreligger någon bristande efterlevnad (i enlighet med den information som föranlett kontrollen) kan det inte bli fråga om extra offentlig kontroll. Det är inte heller en kontroll som är planerad, så därför är det inte kontroll inom ramen för årlig kontrolltid. Kontroll ”vid obefogade klagomål” passar inte riktigt in i avgiftssystemet varför den ska vara anslagsfinansierad. Det framgår också av 12§ i avgiftsförordningen. Om det istället framkommer vid kontrollen att det föreligger sådan bristande efterlevnad som gjorts gällande är kontrollen att anse som extra offentlig kontroll, och ska följaktligen finansieras som sådan.

3. **Fråga:** Enligt bestämmelserna i avgiftsförordning (2006:1166) är kommunerna skyldiga att ta ut en årlig avgift för att täcka sina kostnader för offentlig kontroll. Är det verkligen möjligt att nå en full kostnadstäckning?

**Svar:** Nej, inte helt och hållet. Det finns ett antal aktiviteter som inte kan täckas med avgift, vare sig debiteras direkt eller räknas in i timtaxan. Det är t.ex. kontroll vid klagomål som visar sig obefogade och kontroll av verksamheter som inte är livsmedelsföretag. Här ska också noteras att vissa aktiviteter, som hänger ihop med kontroll, men som per definition inte är kontroll inte heller ska finansieras med kontrollavgifter. Exempel på sådana aktiviteter är upprätta och expediera sanktionsbeslut, handlägga överklaganden, upprätta och expediera åtalsanmälningar samt handlägga remisser.

4. **Fråga:** Varför finns det fyra olika avgifter och vad ska de finansiera? Tid för att upprätta och expediera avgiftsbeslut, ingår det i tid för godkännande och registrering, eller är det egen tid? Hur ska tiden finansieras? Avgiftsbeslut som följer av ny risk- och erfarenhetsklassning av befintliga anläggningar, är det kontrolltid eller egen tid? Hur finansiera dessa beslut?

**Svar:** Som framgår av denna vägledning gäller det att skilja på olika arbetsmoment, olika tider m.m. för att finansieringen ska bli rätt.

I princip finns tre alternativ för att finansiera verksamheten:

- direkt avgiftsuttag från livsmedelsföretagare
- allmänna medel (anslag)
- indirekt avgiftsuttag genom att kostnader läggs på taxan

Direkt avgiftsuttag är bara möjligt där så anges i reglerna, alltså avgift för registrering, avgift för godkännandeprövning, årlig kontrollavgift och avgift för extra offentlig kontroll. Att upprätta beslut om registrering eller i fråga om godkännande är en del av respektive process och ska finansieras genom de särskilda avgifter som finns för dessa processer. Beslut om riskklassning eller erfarenhetsklassning är inte en del av registreringsprocessen och inte heller kontroll. De är dock en del av myndighetens plane-

ring av kontrollen, varför risk- och erfarenhetsklassning (inkl. upprättande av beslut och expediering) är en timtaxegrundande kostnad, som sålunda finansieras genom den årliga kontrollavgiften. De ska dock inte vara en del av årlig kontrolltid.

När det gäller godkännande av anläggningar bör den riskklassning som görs i anslutning till godkännandet kunna ses som en del i det ”omfattande arbete” som anges i prop. 2005/06:128 avsnitt 10.2.2 som finansieras genom godkännandeavgiften. Finansiering av tid som går åt för att upprätta avgiftsbeslut och expediera besluten bör ses på samma sätt som risk- och erfarenhetsklassning. Det är alltså inte fråga om kontroll eller kontrolltid men det är något som måste göras för att systematisera och/eller möjliggöra kontroll. Därför bör tid för att upprätta och expediera avgiftsbeslut vara timtaxegrundande.

Upprättande av beslut om sanktioner samt expediering av sådana beslut är per definition inte kontroll, och ska därför inte finansieras via årlig kontrollavgift eller annan avgift i samband med sanktioner eller extra offentlig kontroll. Att upprätta ett beslut är en s.k. verkställighetsåtgärd. Lagstiftningen skiljer tydligt på kontroll och verkställighetsåtgärder i kontrollförordningen, det bör även myndigheterna göra. Om lagstiftaren hade velat inkludera verkställighetsåtgärder i artikel 28 hade det gjorts vilket inte är fallet. Kostnader för detta ska därför finansieras genom anslag. Exempel på andra administrativa arbetsuppgifter som inte är kontroll per definition, utan en följd av kontrollen är handläggning av överklaganden och åtalsanmälningar. Dessa ska därför anslagsfinansieras.

5. **Fråga:** Arbete med remisser, är det en timtaxegrundande kostnad eller ska den anslagsfinansieras?

**Svar:** Remisser är inte kontroll och arbetet med dessa ska därför anslagsfinansieras.

6. **Fråga:** Vad ingår i processen ”registrering”, och vilka kostnader ska registreringsavgiften täcka?

**Svar:** ”Registrering” består egentligen av tre skilda processer, som i praktiken ibland sammanfaller. En av dessa processer är just registrering (i sin egentliga mening), vilken handlar om att ta emot vissa uppgifter om anläggningen och föra in dem i myndighetens register, samt på något sätt underrätta företagaren att registrering utförts. En annan process är riskklassning, vilken handlar om att ta in vissa andra uppgifter som ska ligga till grund för klassning, planering och fastställande av årlig kontrollavgift. Den tredje processen som kan bli aktuell i anslutning till registrering är kontrollprocessen, som kan påbörjas efter registreringen och som innefattar normal kontroll.

Det finns flera skäl till att det är viktigt att förstå de olika processerna, och det är viktigt från planerings- och avgiftssynpunkt att göra klart vad som är "registrering". Det har t.ex. betydelse för hur mycket tid som är rimligt att avsätta för registrering och hur mycket registreringsavgiften ska finansiera. Registrering ska vara en enkel process som ska inrymma inhämtande av vissa begränsade uppgifter, införande av dessa i myndighetens register samt på enklast möjliga sätt underrätta företagaren om att registrering skett. Att registrering inte är mer än så framgår t.ex. av prop. 2005/06:128 avsnitt 10.2.2 samt av EU-kommissionens vägledning till hygienförordningen 852/2004. Enligt nämnda proposition är registrering ett inte "allt för omfattande arbetet för kontrollmyndigheten" och det bör därför vara rimligt med en avgift som motsvarar en timmes arbete enligt timtaxan. Det är denna process som registreringsavgiften ska finansiera.

#### **10.4.5 Avgiftsbeslut, avgifter tidsbegränsade verksamheter m.m.**

I detta avsnitt besvaras frågor om bl.a. följande:

*Hur hanterar man avgiften när verksamheten ändras väsentligt under året?*

*Hur hanteras återbetalningskrav när verksamheten upphör eller ändras till verksamhet med mindre kontrollbehov under året och kontroll ännu inte utförts eller bara utförts till en viss del?*

*Avgifter vid ägarbyte, hur hanteras det?*

*Anläggningar med tidsbegränsade verksamheter, hur ska eventuell kontrolltid debiteras eller finansieras?*

Ska alla anläggningar/verksamheter riskklassas och betala årlig kontrollavgift, eller ska/kan kontroll av tillfälliga verksamheter finansieras på annat sätt?

*Mobila anläggningar som betalar avgift i en kommun men en annan kommun bedriver kontrollen. Hur ska detta finansieras?*

*Hur finansierar man kontroll på icke företag eller på icke registrerade anläggningar?*

*Föreligger det en avgiftsskyldighet om man glömt att anmäla att verksamheten upphört och ett nytt år börjar?*

*När och hur ska beslut om avgift fattas?*

*Vad gör man åt företag som inte betalar sin årsavgift eller registreringsavgift? Kan man förbjuda verksamheten?*

*Behöver man fatta ett årligt beslut om avgift?*

1. **Fråga:** Ett antal anläggningar ska övergå från att vara mottagningskök till att bli tillagningskök. Detta ska ske under en period av några år. Vad innebär detta för kontrollmyndigheten? Behöver anläggningarna registreras om

eftersom verksamheten kommer ändras betydligt? Ska företagarna förse myndigheten med underlag för riskklassificering? Vilka avgifter blir aktuella för att finansiera myndighetens arbete med anledning av förändringarna? Kan myndigheten ta betalt för extra kontroll om den redan har hunnit göra årets kontroll enligt plan och mer kontroll behövs det året?

**Svar:** Myndigheten kommer att behöva uppdatera uppgifterna i sitt register som vid alla betydande ändringar av verksamheter, men något nytt beslut om registrering behövs inte så länge det är samma företagare. Riskklassningen kommer sannolikt att förändras, och myndigheten behöver underlag för nytt beslut om riskklass. Det kan ske genom att uppgifterna inhämtas vid något kontrolltillfälle eller på annat sätt.

Myndigheten kan inte ta mer betalt för normal kontroll än de årsavgifter som tas ut. Om en anläggning som ligger i riskklass 5 men under året klassas om till riskklass 2 tas den nya avgiften ut nästkommande år, även om kontrollbehovet ökar under innevarande år. Avgift för extra offentlig kontroll kan endast tas ut om det föreligger bristande efterlevnad och är sålunda inte möjlig i ett fall som detta. Ett sätt att lösa dilemmat med att behöva göra kontroll, utan att kunna helt finansiera detta under året, är att ”låna” kontrolltid från nästkommande år även om ni inte kan ta betalt för denna tid under innevarande år. Nästa år tar man ut den nya, högre avgiften.

2. **Fråga:** Hur ska vi göra med den årliga kontrollavgiften för registrerade anläggningar som upphör tidigt på året, startar sent på året eller bara är aktiva en liten del av året?

**Svar:** Verksamheter som omfattas av registrering ska betala årlig avgift med helt avgiftsbelopp från och med det kalenderår då verksamheten påbörjas och att avgiften ska därefter betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår (9 § i förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel). Hänsyn tas till verksamheter som är av tillfällig karaktär genom riskfaktor 2 i livsmedelsverkets riskklassningsmodell. Kontrollbehovet är inte alltid proportionerligt mot verksamhetens aktiva tid. Behovet av kontroll kan i vissa fall vara något lägre för dessa verksamheter, men det kan i andra fall ta lika lång tid att kontrollera en säsongsverksamhet som en likartad året runt-verksamhet.

Av 10 § samma förordning framgår att kontrollmyndigheten får sätta ned eller efterskänka avgiften om det finns särskilda skäl. I vägledningen om riskklassificering av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrollavgifter ges exempel på vad som kan vara särskilda skäl.

3. **Fråga:** Kan en årsavgift debiteras en ny ägare vid ett ägarbyte, om anläggningen sedan tidigare är registrerad fast på en annan företagare som betalat en årsavgift? Detta skulle betyda två årsavgifter på ett år.

**Svar:** Ja. Kostnaderna för kontrollen ska täckas av en årlig kontrollavgift som ska betalas av livsmedelsföretagaren vars verksamhet är föremål för kontroll. Termen ”ägarbyte” förekommer inte i förordningen, med en ny företagare blir det en ny anläggning.

Om den nya ägaren t.ex. tar över sent på året så att någon ytterligare kontroll inte är möjlig, eller om ägarbytet inte föranleder mer kontroll än motsvarande en årsavgift (som redan erlagts av förra företagaren) kan det vara situationer som bör ses som ”särskilda skäl” i enlighet med 10 § i avgiftsförordningen.

4. **Fråga:** Anläggningar med tidsbegränsade verksamheter, t.ex. sommar- eller vintersäsong eller tillfälliga evenemang, som endast är i gång någon eller några veckor per år. Måste dessa riskklassas och beläggas med årlig avgift? Om myndigheten inte hinner bedriva kontroll innan de avslutat verksamheten betalar de avgift för kontroll som inte utförts. Kan detta lösas genom att utöva extra offentlig kontroll vid eventuella brister?

**Svar:** Det finns inga undantag för anläggningar med tidsbegränsade verksamheter, utan de följer samma modell för t.ex. godkännande/registrering, riskklassning och kontrollavgifter som anläggningar med icke tidsbegränsade verksamheter. Anläggningar med tidsbegränsade verksamheter ska ha planerad kontroll som andra anläggningar.

Det är inte någon bra lösning att börja mixtra med riskklassnings- och avgiftssystemen, utan frågan om få kontroll måste hanteras i myndighetens planering. Att mixtra med systemet, t.ex. genom att bara använda avgift för extra offentlig kontroll, kommer bl.a. att innebära att myndigheten vare sig har tid eller pengar att utföra första (planerade) kontrollen, och därmed är sannolikheten liten för att det blir fråga om någon extra offentlig kontroll till följd av bristande efterlevnad.

Det ska noteras att begreppet ”tidsbegränsad verksamhet” används här endast i syfte att illustrera en viss verksamhetsform som finns. Det är inte ett begrepp som återfinns i lagstiftningen.

5. **Fråga:** Hur blir det med avgiften när en verksamhet i en anläggning upphör/avslutas för gott i en anläggning under året? Det finns i artikel 6 p.2 i förordning (EG) 852/2004 om hygien krav på att företagare ska informera kontrollmyndigheten om t.ex. verksamheten i en anläggning läggs ned. Om företagare upphör med verksamheten ett bra tag innan fakturan för årlig kontrollavgift når dem, måste de betala full avgift trots att de inte har verksamheten, men underlåtit att informera myndigheten om detta? Eller är myndigheten skyldig att makulera räkningen när den får reda på att företaget inte bedriver någon verksamhet som är, eller kan bli, föremål för kontroll?

**Svar:** Företagare har skyldighet att informera kontrollmyndigheten om nedläggning. Hur den skyldigheten kopplar till frågan om avgiftsskyldighet är inte helt givet. Det är ju den vars verksamhet är föremål för kontroll som ska betala avgift. Ska det faktum att man inte har någon verksamhet (som kan bli föremål för kontroll) avgöra eller är det omständigheten att myndigheten inte informerats som ska väga tyngre – det är frågan. Det är dock ingen tvekan om att myndigheten gör rätt i att rikta krav på betalning av årlig kontrollavgift, eftersom man agerar utifrån den vetskap man har om anläggningen. I avgiftsförordningen 5 § står att avgiften ska betalas efter särskilt beslut. Precis som alla andra beslut som fattas av en myndighet i Sverige kan även detta beslut överklagas och få en rättslig prövning. Det är dock rimligt att myndigheten återtar kravet på betalning av årlig avgift om det framkommer att det inte finns någon anläggning med verksamhet som kan bli föremål för kontroll. Avgifter ska tas in för att täcka myndighetens kostnader för kontroll. Om det inte finns något att kontrollera betyder det att myndigheten uppenbart tar in pengar för annat än kontroll, vilket inte är i enlighet med lagstiftningen.

6. **Fråga:** Hur kan kontroll bedrivas på företag registrerade i andra kommuner eller i andra EU-länder och hur kan den finansieras?

**Svar:** Lagstöd till kontroll mobila anläggningar som bedriver verksamhet tillfälligt i annan kommun än i den kommun där den är registrerad finns i 25 a § livsmedelsförordningen (2006:813). I dessa fall är även den kommun där verksamhet tillfälligt bedrivs behörig myndighet att utöva offentlig kontroll över anläggningen.

Mobila anläggningar ska registreras, riskklassas och betala årlig kontrollavgift i den kommun där den huvudsakliga verksamheten bedrivs. Tanken bakom detta är att kontrollavgiften tillfaller den myndighet som sannolikt bedriver mest kontroll på anläggningen. Normal kontroll av mobila anläggningar när de tillfälligt bedriver verksamhet i andra kommuner kan inte debiteras livsmedelsföretagaren genom ytterligare årlig avgift, timavgift eller liknande då stöd för sådant avgiftsuttag helt saknas i lagstiftningen. Denna kontroll blir sålunda anslagsfinansierad.

Kontrollavgift för extra offentlig kontroll vid bristande efterlevnad kan dock tas ut av behörig myndighet, d.v.s. de kommuner som är behöriga att utföra kontroll av mobila anläggningar enligt 25 a § livsmedelsförordningen. Uttag av avgift för extra offentlig kontroll blir aktuellt först när det vid den normala kontrollen, eller kontroll föranledd av t.ex. klagomål, påvisas bristande efterlevnad.

7. **Fråga:** Vid registrering av tillfälliga verksamheter som under en begränsad tid släpper ut livsmedel på marknaden tar kommunen ut enligt taxa en registreringsavgift för handläggning. Hur ska debitering ske för den kontroll som sker?

**Svar:** Myndighetens kostnader för kontrollen ska täckas av en årlig kontrollavgift, det slår avgiftsförordningen fast i 3 §. Det gäller också för anläggningar med tidsbegränsad verksamhet, så myndigheten ska ta ut avgifter också för dessa, motsvarande kostnaden för kontrollen på anläggningarna. Tillvägagångssätt vid debitering bör vara som vid all annan debitering av årlig kontrollavgift. Rimligtvis fattar myndigheten ett beslut om avgift och när beslutet vunnit laga kraft utförs debitering.

8. **Fråga:** Kan myndigheten ta betalt (timavgift) för kontroll på ”registrerade” anläggningar eller verksamheter som inte är livsmedelsföretag?

**Svar:** Nej. Om sådan kontroll måste utföras får den finansieras med anslagsmedel.

9. **Fråga:** I några fall när livsmedelsföretagare inte betalar sin årliga kontrollavgift har kraven gått till inkasso. Trots påtryckningar struntar företagen i att betala avgift och myndigheten bedriver kontroll på livsmedelsanläggningarna ändå. Hur kan myndigheten agera vidare mot dessa företagare? Finns särskilda sanktionsmöjligheter? Kan myndigheten förbjuda en företagare att släppa ut livsmedel på marknaden om denna inte betalar sina avgifter?

**Svar:** Nej, man kan inte enligt livsmedelslagstiftningen förbjuda mot den bakgrunden. Livsmedelskontroll handlar inte om att driva in obetalda räkningar och det finns inga sanktionsmöjligheter i livsmedelslagstiftningen för detta. En företagare som inte betalar sina fodringar gentemot kommunen bör rimligtvis vara ett problem att lösa för kommunens ekonomiavdelning (eller motsvarade). Inspektörer ska inte agera på något särskilt sätt, utan bedriva livsmedelskontroll som vanligt.

10. **Fråga:** Blir det en årlig avgift eller 20 för ett sjukhus med 20 mottagningskök?

**Svar:** Om det är en och samma livsmedelsföretagare kan ett beslut innefatta avgifterna för alla enheterna och likaså kan en faktura innefatta avgifterna samlat för alla enheterna. Det finns inget egenvärde i att skicka 20 avgiftsbeslut följt av 20 fakturor till en och samma företagare.

11. **Fråga:** När ska beslut om avgift fattas?

**Svar:** Det finns flera olika avgifter och frågan är relevant för alla.

- Beslut om registreringsavgift fattas efter utförd registrering.
- Beslut om avgift för godkännande (prövning) fattas i samband med prövningen.
- Beslut om avgift för extra offentlig kontroll fattas efter det att den kontrollen utförts.
- Beslut om årlig kontrollavgift fattas, enligt Livsmedelsverkets tillämpning av 3 § avgiftsförordningen (2006:1166), då årlig avgift

kommer att avkrävas företagaren, vilket innebär att beslut fattas årligen, och när det vunnit laga kraft debiteras företagaren.

## 10.4.6 Övrigt

I detta avsnitt finns frågor och svar av olika slag.

- Fråga:** Finns särskilda avgiftsregler för vissa kontrollområden såsom animaliska biprodukter (ABP), GMO och material i kontakt med livsmedel?  
**Svar:** För vissa avgifter finns bemyndigandet för SLV att föreskriva om eller ta ut avgift i andra rättsakter än förordning (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. När Livsmedelsverket utför kontroll av ABP, djurskydd eller material i kontakt med livsmedel tas avgift ut med stöd av LIVSFS 2006:21 men bemyndigandet återfinns i särskilda förordningar som förordning (2006:1165) om avgifter om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter och djurskyddsförordningen (1988:539), förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken m.m.

När livsmedelsverket bedriver kontroll på hanteringen av animaliska biprodukter på 853-anläggningar tas det inte ut någon extra kontrolltid för förutom vid slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar. Kontrollområdet täcks vid övriga anläggningar in vid avfallskontrollen som ingår i den vanliga riskklassade tiden. Dock görs ett undantag vid kontroll av animaliska biprodukter vid slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar där kontrollbehovet är större. Där har livsmedelsverket möjlighet att ta ut en separat avgift, avgiften tas då ut med stöd av föreskriften 2006:21 som beslutad med stöd av bland annat förordningen 2006:1165 om avgifter om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

- Fråga:** Är kontrollmyndigheter skyldiga att betala för prover som tas ut hos företagen i offentlig kontroll (planerad och extra offentlig kontroll)?  
**Svar:** Kostnaderna för själva proverna (t.ex. en bit grillad kyckling eller gravad lax) ska bäras av de livsmedelsföretag vid vilka provtagningen sker. Det är dock viktigt att ha i åtanke att kontrollen ska vara riskbaserad och ändamålsenlig, varför provtagning bara ska ske i den utsträckning som behövs för kontrollen. I annat fall finns det anledning att överväga om betalning motsvarande provernas värde bör erläggas.

### *Bakgrund*

En kontrollmyndighet har enligt 20 § 2 p. livsmedelslagen (2006:804), i den utsträckning som behövs för kontrollen, rätt att få tillträde till området, lokaler och andra utrymmen som har anknytning till verksamheten och där göra undersökningar och ta prover. Av artikel 10.1 i förordning (EG) nr 882/2004 följer att uppgifter i samband med offentlig kontroll i

allmänhet ska utföras med användning av lämpliga kontrollmetoder och kontrolltekniker såsom kartläggning, övervakning, verifiering, revision, inspektion, provtagning och analys. I vissa sammanhang ställs det t.o.m. uttryckligen krav på att kontrollmyndigheten ska ta ut prover för undersökning, vilket gäller för t.ex. trikin- och salmonellaprovtagning.

Av 3 § avgiftsförordningen (SFS 2006:1166) framgår att en kontrollmyndighets kostnader för annan offentlig kontroll av livsmedel än extra offentlig kontroll (artikel 28 i förordning (EG) nr 882/2004) ska täckas av en årlig avgift (finns dock vissa undantag), vilket innefattar skyldighet för en kommun att ta ut en årlig avgift för att täcka kommunens kostnader för offentlig kontroll. Avgiften ska enligt 6 § samma förordning fastställas av kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten är en kommun skall avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Avgiftens storlek ska enligt 7 § samma förordning fastställas på grundval av den allmänna principen om tillräckliga finansiella resurser i artikel 26 i förordning (EG) nr 882/2004. Vid beräkningen ska hänsyn dessutom tas till de kriterier som föreskrivs i artikel 27.3-7 i samma förordning. Enligt artikel 27.4 i förordning (EG) nr 822/2004 får avgifter för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll inte vara högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader i förhållande till de kriterier som anges i bilaga VI till den förordningen. Av bilaga VI till samma förordning framgår vilka kriterier som ska beaktas vid beräkningen av avgifter, närmare bestämt (1) löner till den personal som medverkar i offentliga kontroller, (2) kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader samt (3) kostnader för provtagning och laboratorieanalyser. Vad som här avses med kostnader för provtagning omfattar enligt Livsmedelsverkets uppfattning inte erläggande av betalning för de prover som tas ut inom ramen för den offentliga kontrollen, utan snarare myndighetens kostnad för sådant materiel som behövs för att ta ut prover.

I och med att det i Sverige fastslagits att en kontrollmyndighets kostnader för offentlig kontroll ska täckas av en årlig kontrollavgift och då eventuella kostnader avseende betalning till livsmedelsföretag för sådana prover som tas ut i den offentliga kontrollen inte får beaktas vid fastställandet av den årliga kontrollavgiften, kan slutsatsen dras att kostnaderna för själva proverna (t.ex. en bit grillad kyckling eller gravad lax) ska bäras av de livsmedelsföretag vid vilka provtagningen sker. Kontrollmyndigheterna ska som utgångspunkt alltså inte betala för de prover de tar ut inom ramen för den offentliga kontrollen. Det är dock viktigt att ha i åtanke att kontrollen ska vara riskbaserad (jmf. artikel 3 i förordning (EG) nr 882/2004) och ändamålsenlig (jmf. artikel 4.2 i samma förordning), varför provtagning

bara ska ske i den utsträckning som behövs för kontrollen. Om en kontrollmyndighet väljer att, t ex inom ramen för ett projekt av något slag, ta ut prover trots att provtagning inte kan anses motiverad ur ett livsmedels-säkerhetsperspektiv, finns det alltså all anledning att överväga om betalning motsvarande provenas värde bör erläggas.

Mer om finansiering, läs också:

- Livsmedelsverkets vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid.
- Material från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bl.a. om beräkning av timavgift och om taxebeslut. Se SKL:s webbplats.

## 11 Behovsutredning

Som framgått i flera kapitel tidigare i denna vägledning bygger planering på att man har en tydlig bild av innebörden av det ansvar man har och av vilka uppgifter som ansvaret för med sig. Detta skulle kunna benämnas som behovsutredning. I systemet för offentlig kontroll finns olika ”behov” i olika delar, t.ex. behov av tid, behov av kompetens, behov av utrustning, behov av rutiner och styrande dokument, behov av uppföljning, behov av kontrollaktiviteter och behov av finansiering.

Några faktorer som oftast behöver kartläggas för en ändamålsenlig behovsutredning är:

### 1. Kontrollmyndigheters arbetsuppgifter:

Gör en förteckning över de arbetsuppgifter (ordinarie och extraordinarie) som följer av uppdraget som kontrollmyndighet, t.ex.:

- Pröva anläggningar för godkännande
- Genomföra revision
- Genomföra inspektion
- Genomföra provtagning
- Uppföljande kontroller
- Vidta sanktioner
- Upprätta beslut
- Utredda matförgiftningar och smittspårning
- Registrera anläggningar
- Risk- och erfarenhetsklassificera anläggningar
- Avgifter för årlig kontroll och för extra kontroll till följd av bristande efterlevnad
- med mera ...

## 2. **Kontroll av vad?**

Kontroll i alla led i livsmedelskedjan, kräver förteckning över anläggningar som ryms inom myndighetens ansvarsområde. Kan vara t.ex:

- bagerier
- butiker med manuell hantering
- butiker med enklare hantering
- importörer
- grossister
- fiskrökerier
- charkuterier
- restauranger
- pizzerior och gatukök
- vattenverk
- bryggerier
- centralkök
- mejerier/ysterier
- sylt- och safttillverkare
- kosttillskottstillverkare
- med mera ...

## 3. **Kontroll – hur?**

Hur används olika kontrollmetoder för bästa möjliga effekt.

- revision
- inspektion
- provtagning och analys
- övervakning
- kartläggning

Kräver förteckning över anläggningar och vetskap om vilken verksamhet som bedrivs i dessa.

## 4. **Kontrollområden:**

Kräver förteckning över anläggningar och vetskap om vilken verksamhet som bedrivs i dessa. När, var och hur ska vi kontrollera dessa kontrollområden?

- Infrastruktur, lokaler och utrustning
- Råvaror och förpackningsmaterial
- Säker hantering, lagring och transport
- Hantering och förvaring av avfall
- Skadedjur
- Rengöring och desinfektion
- Vattenkvalitet
- Temperatur
- Personlig hygien
- Utbildning
- HACCP-baserade förfaranden
- Information
- Spårbarhet

- Mikrobiologiska kriterier
- Övriga krav

## 5. Aktuell lagstiftning som rör anläggningarna, kontrollen och myndighetsuppdraget.

## 6. Kompetens

Se kompetensanalys i avsnitt 10.1.3.

# 12 Kontrollplan

Ordet kontrollplan definieras i artikel 2 i kontrollförordningen som ”en av den behöriga myndigheten upprättad beskrivning med allmän information om hur dess offentliga kontrollsystem är uppbyggt och organiserat”. Den mall för sådan kontrollplan, som bland andra Livsmedelsverket har gjort, är utformad för att respektive kontrollmyndighet på ett bra sätt kunna beskriva sitt system för offentlig kontroll av livsmedel och därmed sin del i den nationella kontrollplanen. Dokumentet är framtaget bl.a. utifrån erfarenheter från FVO:s kontroller.

De flesta kontrollmyndigheter har sitt eget sätt att planera vad gäller såväl process som typ av dokument. Kontrollplanen är inte tänkt att ersätta alla andra typer av dokument som kan behövas i planeringen (verksamhetsplan, genomförandeplan, aktivitetsplan, instruktioner, provtagningsplan, styrkort etc.) och i ledning, styrning och uppföljning av kontrollverksamheten. Kontrollplanen är heller inte tänkt att vara det enda planeringsdokument som en kontrollmyndighet behöver, utan avsikten är ett dokument för en mer övergripande beskrivning av kontrollsystemet.

Livsmedelsverket rekommenderar att varje kontrollmyndighet använder mallen för att beskriva sitt kontrollsystem, vilket ger enhetlighet och underlättar kommunikationen mellan myndigheterna. Mallen är också en hjälp i planeringen då den hänvisar till den lagstiftning som kontrollmyndigheten ska uppfylla. Mallen finns på Livsmedelsverkets webbplats och på Livsteck.net.

Den myndighet som ansvarar för att genomföra offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar ska ha en planering. Denna kan vara dokumenterad i en kontrollplan samt i ett eller flera andra dokument som underbygger eller på annat sätt kompletterar kontrollplanen. Det kan också vara dokument som används för att styra, fördela och strukturera det operativa arbetet. I Livsmedelsverkets vägledning om offentlig kontroll av livsmedelsanläggningar anges vad som bör ingå i en kontrollmyndighets planering:

- mål för den offentliga kontrollen
- ansvarsfördelningen (inom eller mellan myndigheter)
- samordning med andra myndigheter
- myndighetens befogenheter
- resurser i form av kontrollpersonal, utrustning, finansiella medel, kompetens

- anläggningsregister, typ av objekt
- provtagnings- och laboratoriekapacitet
- gjorda prioriteringar (utifrån riskklassificering av anläggningarna)
- kontrollintervall, planerad kontrolltid per objekt, kontrollmetoder, planerade projektinsatser, ev. kontrolltema. (denna del kan omfatta aktuellt verksamhetsår, samt en flerårig plan, på tre till fem år)
- rutiner för utförande av kontroll
- rapportering av kontrollresultat
- åtgärder vid bristande efterlevnad
- uppföljning och utvärdering av kontrollen
- beredskap

Utöver detta bör planeringen innehålla information om kompetensförsörjning, t.ex. planerad vidareutbildning för kontrollpersonalen eller samverkan med annan kontrollmyndighet.

## Bilaga 1

### Exempel på frågor från FVO vid GA10<sup>15</sup> som rör planering av kontroll

Observera att exemplen nedan är ett urval ur ett frågebatteri<sup>16</sup> med ca 185 frågeställningar. Det är heller inte ordagranna citat.

#### Frågor som rör planering av operativ kontroll:

- Redogör för om offentlig kontroll genomförs utan förvarning. Om det görs undantag från detta förhållningssätt, redogör för skälen till detta.
- Redogör för hur det säkras att offentlig kontroll utförs med samma ambition, som för inhemsk marknad, som av livsmedels som ska saluhållas i annat EU-land eller exporteras eller av varor som importeras.
- Visa åtgärder som myndigheterna vidtagit 2008 – 2009 inom fjäderfäsektorn.
- Är kontroll planerad för alla nödvändiga steg i produktionen? Redogör för urvalet av steg som kontrolleras för nå lagstiftningens mål.
- I artikel 10 anges en meny med kontrollmetoder. Vilka kontrollmetoder används? Är urvalet ändamålsenligt?
- Finns det ett system för planering av kontrollaktiviteter? Hur prioriteras kontrollaktiviteter och på vilket sätt beaktas risk i denna prioritering?
- Redogör för vilka kontrollområden som kontrolleras i de olika produktionsstegen, samt på vilket sätt dessa är lämpliga för att nå kontrollens mål. Olika steg i produktionen är t.ex.
  - företagens egenkontroll,
  - kontroll av anläggningar (inkl. kontor, utrustning, inredning, redskap, maskiner),
  - livsmedel (inkl. råvaror, tillsatser, halvfabrikat),
  - material i kontakt med livsmedel,
  - produkter och processer för rengöring,
  - bekämpningsmedel,
  - märkning och presentation av livsmedel,
  - kontroll av hygien
  - tillämpning av GHP och GMP
  - HACCP

---

<sup>15</sup> GA10 är en benämning på den General Audit som FVO utför i Sverige 2010. General Audit innebär en stor och omfattande granskning. Vid GA10 granskas kontrollen i Sverige inom livsmedelskedjan. Kontrollen fortlöper under ca 1 år och består av många delrevisioner och annan granskning.

<sup>16</sup> Dokumentet PMQ, reference DG(SANCO) 2010-8723

### Frågor som rör verksamhetskriterier och andra operativa förutsättningar:

- Enligt artikel 8 krävs att behöriga myndigheter utför offentlig kontroll utifrån dokumenterade förfaranden (rutiner), vilka ska innehålla information och instruktion till kontrollpersonalen.
  - Finns sådana skriftliga förfaranden
  - Är förfarandena ändamålsenliga?  
(Finns det i de skrivna förfarandena angivet kontrollens mål och syften, kontrollpersonalens ansvar och uppgifter, metodik för provtagning, bedömning av provresultat och åtgärder kopplade till bedömningarna, sanktionsåtgärder etc.)
  - Är de skriftliga förfarandena tillgängliga för dem som berörs? Är förfarandena kända av dem som berörs? Följs de i praktiken?
  - Hur gör den behöriga myndigheten för att hålla förfarandena aktuella och uppdaterade?
- Visa om beredskapsplaner har utarbetats för att åtgärder ska vidtas utan fördröjning när livsmedel som kan utgöra en allvarlig risk påträffas.
- Är ledningen (för den aktuella sektorn) medveten om hur de berörs av beredskapsplanen och hur den är en del av beredskapen inom hela området? Är kontrollpersonalen medveten om beredskapsplaner som berör dem? Har de aktuella instruktioner?
- Finns det rutiner för godkännande av anläggningar? Följs rutinerna i praktiken? Inkluderar rutinen en på plats kontroll? Inkluderar rutinen kriterier för när en anläggning kan godkännas?
- Kan godkännanden för fjäderfäanläggningar återkallas eller upphävas? Under vilka omständigheter överväger eller tillämpar kontrollmyndigheten återkallande? Har återkallande tillämpats någon gång?
- Tillhandahåll oss (FVO) kopior av de dokumenterade rutiner som används för offentlig kontroll av livsmedels av animaliskt ursprung.
- Redogör för de rutiner som finns för att säkerställa att sanktioner används effektivt, proportionellt och ändamålsenligt.
- Har den behöriga myndigheten och dess personal nödvändiga juridiska befogenheter för att utföra kontroll och vidta nödvändiga/lämpliga tillämpningsåtgärder?
- När den behöriga myndigheten tar ställning till vilken åtgärd som ska vidtas till följd av bristande efterlevnad, tas hänsyn till avvikelens natur och tidigare erfarenheter av företagaren?

Har den behöriga myndigheten gällande rutiner för uppföljning av bristande efterlevnad? Hur bedöms tidsgränser och hur ser myndigheten till att uppföljning sker inom denna tid? Gör myndigheten något för att försäkra sig om att företagaren rättar till brister?

- Finns det en struktur för styrning och ledning av kontrollen?  
Vilka procedurer finns där ledningen verifierar att kontroller utförs korrekt? Ingår det i verifieringsproceduren att identifiera styrande dokument som är bristfälliga, otillräckliga eller inaktuella? Finns det en process som återkopplar uppdagade brister så att t.ex. rutiner uppdateras eller förbättras fortlöpande? Genomför den behöriga myndigheten internrevision med avseende på att uppfylla kraven i 882/2004
- Redogör för hur det säkerställs att kontrollpersonal på lokal nivå är fria från intressekonflikt?
- Redogör för samordning av offentlig kontroll mellan Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna vad avser kontroll i livsmedelskedjan för fiskeriprodukter. Alla myndigheterna har ansvar och befogenheter inom detta område. Specificera vilken struktur och vilka överenskommelser som finns för samordning mellan dem som har ansvar för kontroll inom detta område.

#### **Frågor som rör finansiering, tid och kompetens:**

- Visa om det finns, och vad dess i så fall är, minimikrav på kvalifikationer specificerade för kontrollpersonal som ska bedriva kontroll på [viss typ av anläggning].
- Finns minimikrav specificerade för rekrytering av kontrollpersonal? Är de ändamålsenliga för de olika grader av ansvar som finns och för ändamålet med tjänsten?
- Hur identifieras behov av kompetensutveckling? Åtgärdas ev. brister? Är utbildningar som finns adekvata? Erhåller kontrollpersonalen lämplig kompetensutveckling?

## Bilaga 2

### Kompetenser som kan behövas inom behöriga kontrollmyndigheter – en exempelsamling

Listade kompetenser syftar främst till att kunna utföra uppdraget som behörig kontrollmyndighet och fokuserar på förvaltning, kontrollmetodik och rättsliga åtgärder samt grundläggande naturvetenskaplig kompetens. Listade kompetenser är begränsade till yrkesmässig kompetens.

#### Exempel på grundkompetenser för genomförande av kontroll och myndighetsutövning

##### *Förvaltning och myndighetsutövning*

- Kunna grundläggande rättskunskap och grundläggande juridik.
- Kunna den allmänna förvaltningsrättens principer.
- Kunna offentlighet, sekretess och rättssäkerhet.
- Kunna myndighetsuppdraget och myndighetsrollen.
- Kunna tjänstemannens befogenheter och skyldigheter.
- Kunna förvaltningslagens krav på myndighetsutövning och dess krav på handläggning.
- Kunna kontrollförordningens krav på myndigheter och på livsmedelskontrollen.
- Kunna beslutsprocesser.
- Kunna viteslagen.
- Kunna hur kontrollprocessen går till och hur ansvaret fördelas mellan olika berörda myndigheter.
- Kunna myndighetsstruktur inom livsmedelskontrollen (myndigheternas organisation, uppgifter, arbetssätt och beslutsbefogenheter) samt strukturen för besvärinstanser.
- Kunna handläggningsteknik.
- Känna till EG-rättens påverkan på svensk rätt.
- Känna till de demokratiska processerna på lokal, regional, nationell och europeisk nivå.
- Känna till principerna för domstolarnas och den offentliga förvaltningens uppbyggnad.

##### *Rättsliga åtgärder*

- Kunna tillämpa livsmedelslagstiftningens sanktionsregler.
- Kunna tillämpa viteslagen.
- Kunna tillämpa juridisk metodik.
- Känna till straffrättens och processrättens grunder och känna till rättsprocessen.

##### *Livsmedelslagstiftning*

- Kunna generell livsmedelslagstiftning inklusive rådande praxis, gällande vägledningar och andra normerande dokument.
- Känna till övrig livsmedelslagstiftning.

### *Metodik och teknik*

- Kunna revisionsmetodik.
- Kunna provtagningsmetodik samt kunna dra slutsatser av analysresultat.
- Kunna HACCP-metodik.
- Kunna utredningsmetodik för matförgiftningar och smittspårning.
- Kunna mätteknik, t.ex. temperaturmätning.
- Kunna kontrolltekniken utfrågning.
- Känna till kvalitets- och ledningssystem såsom ISO 22000 och BRC.

### *Naturvetenskaplig kompetens*

- Kunna grundläggande mikrobiologi och mikrobiologiska begrepp.
- Ha kunskaper om mikroorganismers förekomst, tillväxt, överlevnad och eliminering samt de faktorer som påverkar detta såsom t.ex. tid, temperatur, vattenaktivitet, pH och konserveringsmedel.
- Kunna hur mikroorganismer kan spridas med livsmedel och vilka hälsoeffekter detta kan medföra.
- Känna till livsmedelsburna smittor och förgiftningar.
- Känna till toxikologiska begrepp.
- Kunna livsmedelsanknutna toxiska substanser och hur dessa kan ge negativa hälsoeffekter på människor.
- Kunna livsmedelsanknutna allergener och hur dessa kan ge negativa hälsoeffekter på människor.
- Kunna grundläggande livsmedelsteknologi och livsmedelshygien samt ha grundläggande kunskaper om livsmedel inbegripet dricksvatten.

### **Specifik kompetens**

Specifik kompetens syftar till att myndigheten ska kunna göra bedömningar av bristande efterlevnad, d.v.s. kvalificerade bedömningar av när en företagare följer lagstiftningen eller inte följer lagstiftningen. Olika typer av anläggningar har olika förutsättningar (råvaror, processer etc.) och därmed olika faror och risker. Det betyder att lagstiftningen behöver tillämpas olika i olika typer av anläggningar/verksamheter, och olika typer av anläggningar/verksamheter omfattas också av olika särskilda regler. Därför måste den specifika kompetensen vara knuten till typ av anläggning/verksamhet.

Specifik kompetens behövs för att inom en viss typ av anläggning/verksamhet kunna tillämpa aktuell lagstiftning och göra bedömningen om bristande efterlevnad föreligger inom följande kontrollområden;

- Infrastruktur, lokaler och utrustning
- Råvaror och förpackningsmaterial
- Säker hantering, lagring och transport
- Hantering och förvaring av avfall
- Skadedjur
- Rengöring och desinfektion
- Vattenkvalitet

- Temperatur
- Personlig hygien
- Utbildning
- HACCP-baserade förfaranden
- Information
- Spårbarhet
- Mikrobiologiska kriterier
- Övriga krav

Livsmedelsverket kommer att jobba med specifika kompetenser i bl.a. kontrollhandböcker och specialiseringsutbildningar.